



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

סקירת שירותים לצעירים מעל גיל 18 חסרי עורף משפחתי

כתיבה: מריה רבינוביץ'

אישור: ד"ר שירלי אברמי

עריכה לשונית: מערכת "דברי הכנסת"

ז' באדר תשע"ז

5 במרץ 2017

הכנסת, מרכז המחקר והמידע

קריית בן-גוריון, ירושלים 91950

טל': 02 - 6408240/1

פקס: 02 - 6496103

www.knesset.gov.il/mmm

תוכן עניינים

2	מבוא
3	ממצאים עיקריים
7	1. צעירים בישראל וצעירים חסרי עורף משפחתי
7	1.1 צעירים בישראל – נתונים נבחרים
8	1.2 צעירים חסרי עורף משפחתי
10	1.2.1 צעירים חסרי עורף משפחתי בוגרי מסגרות השמה חוץ-ביתיות
13	1.2.2 צעירים דרי רחוב
14	2. הסיוע מטעם משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים
16	2.1 השירות לילד ונוער
18	2.2 השירות לנוער, צעירים וצעירות (שירות נוצ"צ)
21	2.3 רשות חסות הנוער
23	3. משרד החינוך – חינוך פנימייתי
24	4. הסיוע של משרד העלייה והקליטה
26	5. סיוע לחיילים בודדים בצה"ל
28	5.1 הטבות לחיילים בודדים לאחר השחרור
29	6. צעירים חסרי עורף משפחתי בשירות הלאומי-אזרחי
32	7. סיוע בדיור מטעם משרד הבינוי והשיכון
33	8. סיוע מטעם המוסד לביטוח לאומי
35	9. מרכזי צעירים בישראל



מסמך זה נכתב לבקשת חברת הכנסת קארין אלהרר, ונסקרים בו סוגי הסיוע מטעם המדינה הניתנים כיום לצעירים (מעל גיל 18) חסרי עורף משפחתי. המסמך אינו עוסק בצעירים חסרי עורף משפחתי עם מוגבלויות.

מבוא

צעירים מגיל 18 עד גיל 30 ולעתים עד גיל מבוגר יותר, המכונים "בוגרים צעירים", בודקים ומגלים את האפשרויות העומדות בפניהם בתחום הלימודים, התעסוקה והזוגיות ומקבלים החלטות חשובות בדבר עתידם. לצד החופש והאתגר שתקופה זו בחייהם מעמידה בפניהם, רבים מהם חווים לחץ וחרדה.¹ בתקופת זו יש חשיבות לתמיכה מצד המשפחה ולסביבה חברתית תומכת לצד דיור הולם, אפשרויות לרכוש השכלה אקדמית או מקצועית ומקורות תעסוקה, וכן לתנאי פיתוח כישורים ומיומנויות אישיות כמו יכולת לבחון את המציאות ומוטיבציה להתקדם.² יש צעירים שחסרים להם רבים מהמשאבים האלה, ולכן התקדמותם והשתלבותם בחברה מותנות במידה רבה בסיוע של שירותים חברתיים, ובכללם שירותים מטעם המדינה (כגון שירותי רווחה), הרשויות המקומיות וארגונים לא ממשלתיים.³ מסמך זה עוסק בצעירים חסרי עורף משפחתי. על-פי רוב אלה צעירים שזוהו כבני נוער בסיכון.⁴ בקבוצת הצעירים חסרי העורף המשפחתי נכללים בוגרי מסגרות השמה חוץ-ביתיות, כגון פנימיות של מערכת הרווחה ומערכת החינוך ומשפחות אומנה, דרי רחוב, צעירים עולים בודדים שעלו לארץ ללא משפחה, צעירים יתומים ונטושים וצעירים שבשל נסיבות חייהם נותקו הקשרים שלהם עם משפחותיהם. בשל מרכזיותם של תחומי החיים שהם אבני דרך להשתלבות צעירים בחיים בוגרים, כגון השכלה, תעסוקה, דיור, בריאות ורווחה, זוגיות ומשפחה, מגובשות היום יוזמות ממוקדות של מדיניות בנושא צעירים במדינות בעולם,⁵ וגם בישראל. בד בבד, הולכת ועולה המודעות לצורכיהם המיוחדים של צעירים בסיכון בכלל וצעירים חסרי עורף משפחתי בפרט. אנשי אקדמיה וחוקרים עורכים מחקרים בנושא צעירים וצעירים בסיכון; גופים כגון רשויות מקומיות, עמותות וקרנות, בשיתוף גופים ממשלתיים, עוסקים בפיתוח ובהפעלה של שירותים שנועדו לסייע לצעירים האלה בהתקדמותם ובהתפתחותם בחייהם הבוגרים.

במשרדים ממשלתיים רבים פועלים אגפים לצעירים אשר עוסקים במתן סיוע ובפיתוח שירותים בעבור קבוצה זו: במשרד לפיתוח הנגב והגליל פועל אגף הצעירים, העוסק בצעירים בני 18–35 ומתכלל פעילות של מרכזי צעירים בנגב והגליל; במשרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים (להלן גם משרד הרווחה) פועל השירות לנוער, צעירות וצעירים, ובו מפותחים וניתנים שירותי רווחה לצעירים במצבי סיכון ומצוקה בני 18–25; אגף הצעירים במשרד העלייה והקליטה מטפל בצעירים עולים; הקרן

¹ ד"ר יעקב ראובן, המכללה האקדמית כינרת, וד"ר חגית תורגימן, המכללה האקדמית גליל מערבי, טיפול בצעירים בסיכון ובמצוקה בקהילה, משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים (להלן גם משרד הרווחה), פברואר 2015. על כריכת המסמך נכתב: "המסמך אינו מבטא את עמדתו הרשמית של משרד הרווחה והשירותים החברתיים".

² פרופ' יוסף קטן, צעירים בישראל – בעיות, צרכים ושירותים בתחום הרווחה – תמונת מצב ומבט לעתיד, משרד הרווחה, אגף בכיר למחקר, תכנון והכשרה, יולי 2009.

³ ש.ם.

⁴ ד"ר יעקב ראובן, המכללה האקדמית כינרת, וד"ר חגית תורגימן, המכללה האקדמית גליל מערבי, טיפול בצעירים בסיכון ובמצוקה בקהילה, משרד הרווחה, פברואר 2015.

⁵ ש.ם.



והיחידה לחיילים משוחררים של משרד הביטחון מפתחות ונותנות שירותים וזכויות לצעירים ששירתו שירות משמעותי.

בשל קוצר היריעה, לא נסקור את כל הגופים העוסקים בטיפול בצעירים חסרי עורף משפחתי ובסיוע להם ונתרכז במענים שניתנים לצעירים חסרי עורף משפחתי מטעם הגופים הממשלתיים האלה: משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, המוסד לביטוח לאומי, משרד החינוך, משרד הביטחון, משרד הבינוי והשיכון, משרד העלייה והקליטה, המשרד לפיתוח הפריפריה, הנגב והגליל ומשרד ראש הממשלה.

נמצא כי בכל הנוגע לטיפול בצעירים, ובכלל זה צעירים חסרי עורף משפחתי, משרדים אלו עובדים באופן עצמאי, כל אחד בתחום עיסוקו, ולעתים מגדירים את הצעירים חסרי עורף משפחתי באופן שונה.

מהנתונים שקיבלנו מהמשרדים במסגרת כתיבת המסמך אי-אפשר לקבל תמונה מלאה על מספר הצעירים שהם חסרי עורף משפחתי, על המגזר שאליו הם שייכים (יהודים, ערבים, חרדים, עולים ועוד) ועל היקף הסיוע הניתן להם. לפיכך, קשה לקבוע כמה צעירים חסרי עורף משפחתי זקוקים כיום לסיוע.

במהלך העבודה על המסמך ראינו כי עם השנים גובר שיתוף הפעולה בין המשרדים והגופים הציבוריים אחרים, ובהם הסוכנות היהודית, השלטון המקומי וארגוני המגזר השלישי (הגיונט, קרנות פילנטרופיות, עמותות ועוד). דוגמאות לשיתוף פעולה כזה הן למשל הפעלת מרכזי צעירים בישראל ופורומים משותפים של גופים אלו ואחרים בנושאים שונים (כמו פורום כפרי נוער והפנימיות בישראל, שעוסק בבוגרי השמה חוץ-ביתית וצעירים בסיכון). בזכות שיתוף הפעולה במקרים אלו ואחרים יש היום תיאום מסוים במתן הסיוע לצעירים בסיכון בכלל ולצעירים חסרי עורף משפחתי בפרט. נוסף על כך, באוקטובר 2016 אישרה הממשלה את התוכנית הלאומית לקידום צעירים וצעירות במצבי סיכון – תוכנית "יתד"⁶, שמטרתה לסייע לצעירים בני 18–25 במצבי סיכון ברכישת השכלה, במציאת תעסוקה, בהשתלבות חברתית, בהעצמה אישית ועוד. בתוכנית יפעלו בשיתוף פעולה משרדים ממשלתיים וארגוני מגזר שלישי בהובלתו של משרד הרווחה. התוכנית מתוקצבת מאז ינואר 2017, וכיום היא בשלבי הטמעה ראשוניים.⁷ עם זאת, עדיין אי-אפשר לומר שיש מענה כלל-ממשלתי מקיף לצעירים חסרי עורף משפחתי.

בראשית המסמך נביא רקע על צעירים בישראל בכלל ועל צעירים חסרי עורף משפחתי בפרט, ובהמשכו נציג את הפעילות של משרדי הממשלה שעוסקים במתן סיוע לצעירים חסרי עורף משפחתי.

במסמך עולים הממצאים האלה:

■ בקרב אנשי מקצוע וחוקרים העוסקים בנושא צעירים יש הסכמה שגיל 18 הוא הגבול התחתון המבדיל בין גיל ההתבגרות לבגרות הצעירה. עם זאת, יש מחלוקת בנוגע לקו העליון של התקופה הזאת; יש הסבורים שהבגרות הצעירה מסתיימת בגיל 24, 26 או 29, אולם רוב החוקרים סבורים כי הקו העליון הוא גיל 35.

⁶ החלטה מס' 2014 של הממשלה ה-34, [תוכנית לאומית לצעירים וצעירות במצבי סיכון – תוכנית "יתד"](#), 30 באוקטובר 2016.

⁷ ציפי נחשון גליק, מנהלת השירות לנוער, צעירים וצעירות, וטלי יוגב, מנהלת רשות חסות הנוער, משרד הרווחה, שיחה, 6 בפברואר 2017.



- בקבוצת הצעירים חסרי העורף המשפחתי נכללים בוגרי מסגרות השמה חוץ-ביתיות, כגון פנימיות של מערכת הרווחה ומערכת החינוך ומשפחות אומנה, דרי רחוב, צעירים עולים בודדים שעלו לארץ ללא משפחה, צעירים יתומים ונטושים וצעירים שבשל נסיבות חייהם נותקו הקשרים שלהם עם משפחותיהם.
- מהנתונים שקיבלנו מהמשרדים שפנינו אליהם במסגרת כתיבת המסמך לא הצלחנו לקבל תמונה מלאה על מספר הצעירים שהם חסרי עורף משפחתי, על המגזרים שהם שייכים אליהם (יהודים, ערבים, חרדים, עולים ועוד) ועל היקף הסיוע הניתן להם. לפיכך, קשה לקבוע כמה צעירים חסרי עורף משפחתי זקוקים לסיוע.
- על-פי נתונים של השירות לנוער, צעירות וצעירים (שירות נוצ"צ) של משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, בשנת 2014 היו מוכרים לגורמי השירות 3,184 בני נוער, צעירים וצעירות בני 13–25 חסרי עורף משפחתי – 1,675 נערות וצעירות (כ-53%) ו-1,509 נערים וצעירים (כ-47%). כמו כן, השירות פרסם ב-2014 נתונים על בני נוער, צעירות וצעירים באותם גילים המוכרים לשירות הרווחה כבני נוער וצעירים ללא קורת גג: כ-2,000 איש נרשמו כבורחים מהבית וכ-280 שהו ברחוב דרך קבע (דרי רחוב); יצוין כי יש חפיפה בין הנתונים, ונער או צעיר עשויים להיות רשומים בשתי קבוצות בו-בזמן.
- במסמך המסכם של הצוות של השולחן העגול הממשקי במשרד ראש הממשלה, שמשמש מסגרת לשיח תלת-מגזרי של המגזר הציבורי, המגזר הפרטי והמגזר השלישי, שפורסם ב-2014, בנושא צעירים חסרי עורף משפחתי וחסרי דיור, הוצגה הערכה גסה של משרד הרווחה שלפיה כ-700 צעירים בשנה יזדקקו לפתרונות דיור, בהיעדר קורת גג או עורף משפחתי. בטווח של שבע שנים (מכיוון שמדובר בצעירים בני 18–25), מספרם הכולל של הצעירים הללו הוערך כ-2,600 (מהמספר הכולל של 4,900 צעירים הופחת מספר הצעירים המשרתים בצה"ל, אשר מסתייעים בפתרונות דיור של הצבא – כ-2,250 איש). לפי הערכות שמרניות יותר של אנשי הצוות מספרם הוא 1,300, והן נשענות על ההנחה שכמחצית הצעירים חסרי העורף המשפחתי יצליחו בתקופת הבגרות הצעירה למצוא לעצמם פתרונות דיור נורמטיביים.
- כמה משרדים ממשלתיים מעורבים כיום בפיתוח מענים ובמתן סיוע לצעירים בכלל ולצעירים בסיכון וחסרי עורף משפחתי בפרט, ובהם משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, המוסד לביטוח לאומי, משרד החינוך, משרד הביטחון, משרד הבינוי והשיכון, משרד העלייה והקליטה, המשרד לפיתוח הפריפריה, הנגב והגליל ומשרד ראש הממשלה. משרדים אלו עובדים באופן עצמאי, כל אחד בתחום עיסוקו, ולעתים מגדירים את הצעירים חסרי העורף המשפחתי באופן שונה.
- הפעילות של משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים בתחום צעירים חסרי עורף משפחתי היא לאתר את הצעירים שזקוקים לסיוע ולתת להם מענה מתאים. השירותים לקבוצה זה ניתנים במסגרת השירותים שניתנים לכלל הצעירים במצבי סיכון. נציין כי בחוק ובתקנון עבודה סוציאלית לא נקבעו שירותי רווחה ייעודיים בעבור צעירים וצעירות חסרי עורף משפחתי. המשרד מפתח מענים לקבוצה זו, אך מענים אלו בגדר אפשרות התלויה במדיניות המשרד ובתקציב העומד לרשותו.
- סוגי הסיוע הקיימים במשרד הרווחה בעבור צעירים וצעירות בסיכון הם ליווי תעסוקתי, פתרונות דיור (דיור חירום או דיור לטווח ארוך) וסיוע בהשלמת השכלה. פעילות זו מעוגנת חלקית בתקנון עבודה סוציאלית (תע"ס) של השירות לנוער, צעירות וצעירים, אם כי התקנה העוסקת בנושא ישנה ואינה מתאימה לצרכים העכשוויים של האוכלוסייה. נוסף על כך יש תקנה שנקבעת בה מדיניות הטיפול בנערות ובצעירות בלבד, בנות 13–25, במצבי סיכון ומצוקה. משרד הרווחה נמסר כי המשרד פועל לעדכן את תקנון עבודה סוציאלית בכל הנוגע לטיפול בצעירים ובצעירות בסיכון.



יש כמה גורמים **במשרד הרווחה** המעורבים במתן סיוע לצעירים חסרי עורף משפחתי, ובהם:

- **השירות לנוער, צעירות וצעירים** מטפל בצעירים בני 13–25 במצבי סיכון ומצוקה, מפתח מענים ונותן מגוון שירותים לצעירים חסרי עורף משפחתי. בשנת 2016, מלבד התקציב השוטף של השירות הוקצתה תוספת תקציב של כ-20 מיליון שקלים לפיתוח שירותי לינה ודיור מיוחדים בעבור צעירים חסרי עורף משפחתי וצעירים בקצה הרצף. משרד הרווחה נערך לפתוח כמה סוגים של מסגרות כגון מסגרות לינה, הוסטלים שיקומיים, דירות מגורים ומקלטים, ובהם מענים לאוכלוסיית להט"בים ולצעירים יוצאי החברה החרדית. על-פי משרד הרווחה, במשרד פועלים לאיתור המבנים המתאימים למסגרות הללו ולפרסום מכרזים להפעלתם.

- **רשות חסות הנוער** נותנת שירותים לבוגרי מסגרות השמה חוץ-ביתיות שהרשות מפעילה על סמך חוק הנוער (שפיטה, ענישה ודרכי טיפול), התשל"א-1971. כל מי שהשתחרר ממעון או ממעון נעול של הרשות מקבל ליווי והשגחה של קצין מעקב שנה אחת מיום שחרורו או תקופה ארוכה יותר לפי קביעת הממונה על המעונות. נוסף על כך מאז שנת 2010 מפעילה עמותת "עלם" את התוכנית "מחסות לעצמאות" למתן שירותי תמיכה, ליווי ומעקב לבוגרים של הרשות. התוכנית מיועדת לכל בוגרי מעונות הרשות, פועלת בפריסה ארצית ומותאמת מבחינה תרבותית לקבוצות אוכלוסייה שונות. עם זאת, ההשתתפות בתוכנית היא וולונטרית, ולכן, על אף תרומתה לבוגרים, לא כל הבוגרים משתתפים בה, ושיעור ההשתתפות במגזר הערבי נמוך במיוחד.

- **השירות לילד ונוער**: השירות אינו מטפל ישירות בצעירים מעל גיל 18, אך מסייע לבני נוער שיוצאים ממסגרות השמה חוץ-ביתיות (פנימיות ומשפחות אומנה) להתכונן לחיים בקהילה. אחת התוכניות המרכזיות לבוגרי מסגרות השמה חוץ-ביתיות חסרי עורף משפחתי היא "גשר לעצמאות", שפותח בה רצף מענים בתחומי הדיור, הליווי, כישורי חיים, הכוונה, הכשרה מקצועית ושילוב תעסוקתי לבוגרי מסגרות השמה-חוץ ביתית חסרי עורף משפחתי. התוכנית פועלת בכל הארץ ונועדה לתת מענה לכל בוגרי הפנימיות ומשפחות האומנה הנזקקים לליווי. עם זאת, **לא כל בוגר של מסגרת השמה חוץ-ביתית חסר עורף משפחתי שמעוניין להשתתף בתוכנית מקבל מקום בה. בשלוש השנים האחרונות חלה עלייה ניכרת במספר הצעירים המבקשים להשתתף בתוכנית, והביקוש עולה על היצע.**

- **מדי שנה כ-400 תלמידים חסרי עורף משפחתי מסיימים מוסדות של המינהל לחינוך התיישבותי, פנימייתי ועליית הנוער של משרד החינוך.** לפי מדיניות המינהל בנוגע לצעירים חסרי עורף משפחתי, לאחר סיום המסגרת החינוכית יש לשמור על רצף חינוכי וטיפול עמם עד גיל 26. הדבר נעשה באמצעות מינוי רכזת בוגרים במטה המינהל, רכזי בוגרים בכל פנימייה ורכזת הישגים, אשר מלווים את הבוגרים. **תוכנית הבוגרים** מופעלת ב-60 פנימיות (מתוך כ-250) ונותנת מענה לכ-1,400 בוגרים במחזור. מדובר בשירות נחוץ, וכיום אין מענה מספק בתחום זה, ויש כוונה להרחיב את התוכנית ל-200 מסגרות שבפיקוח המינהל. **אין תקציב מוסדר לתחום הבוגרים, ולמערכת אין אפשרות לתת מענה מלא לכל הנזקקים. המינהל אינו יכול לסייע בדיור לבוגרים חסרי עורף משפחתי.**

- **משרד העלייה והקליטה** עוסק בפיתוח מענים ובמתן שירותים לצעירים עולים חסרי עורף משפחתי בשני אגפים: אגף שירותי הרווחה, המטפלים בצעירים עולים במצבי סיכון, ואגף צעירים. אלה מסייעים לכל העולים הצעירים הבודדים, ללא הבחנה בין עולים צעירים שהם חסרי עורף משפחתי ובין עולים צעירים שעלו לארץ בגפם אך יש להם משפחה בחו"ל שהם עומדים אתה בקשר.

- **משרד הבינוי והשיכון** והאגף לנוער, צעירות וצעירים במשרד הרווחה התחילו בשנת 2016 תוכנית ניסיונית (פיילוט) למתן סיוע כספי לצעירים חסרי עורף משפחתי לשם תשלום שכר דירה. התוכנית



מיועדת לצעירים בני 25–18 המתאימים להגדרת "חסרי עורף משפחתי". בתוכנית זו ניתן סיוע בסך 1,000 ש"ח לחודש במשך שנתיים ל-200 צעירים. כאמור, זו תוכנית ניסיונית שהתחילה ב-2016, ולכן הערכתה נתונה בשלבים התחלתיים.

■ **צה"ל** נותן סיוע מיוחד לצעירים חסרי עורף משפחתי המתגייסים ומשרתים בצבא במסגרת הסיוע הניתן לכלל החיילים הבודדים. בצה"ל פועל מדור בודדים, המטפל בחיילים בודדים טרם גיוסם ובמהלך שירותם.

■ חיילים בודדים מקבלים **במהלך השירות**, בין השאר, סיוע כספי חודשי מיוחד וסיוע בדיוור. חיילים בודדים **משוחררים** זכאים, נוסף על ההטבות הניתנות לכל החיילים המשוחררים, ללינה בבתי החייל של האגודה למען החייל עד שישה חודשים לאחר השחרור, במימון משרד הביטחון, ולמענק חד-פעמי לסיוע בשכר דירה בסך 6,000 ש"ח.

■ **חשוב לציין כי לא כל הצעירים חסרי העורף המשפחתי מתגייסים לצה"ל. נוסף על כך, לא כל הצעירים חסרי העורף המשפחתי שמתגייסים מסיימים את השירות.**

■ **בשירות הלאומי-אזרחי** צעירים בסיכון, שחלק מהם חסרי עורף משפחתי, שייכים לקבוצת האוכלוסיות המיוחדות וזכאים לתקן מתנדב מורחב מהתקן הרגיל, שנכללים בו שירותים נוספים על אלה שניתנים למתנדבים האחרים, כגון ליווי מיוחד ופתרונות דיוור. **מספר התקנים בעבור אוכלוסיות מיוחדות בשירות הלאומי מוגבל מחוסר תקציב, ואין אפשרות לספק את כל הצרכים של צעירים מתנדבים השייכים לקבוצות סיכון.** כך, הרוב הגדול של המתנדבים המוגדרים צעירים בסיכון (כ-90%) אינם מקבלים פתרונות דיוור במסגרת השירות, אף שיתכן שבשל נסיבות חיייהם הם אינם מתגוררים בבית הוריהם, וייתכן שחלקם חסרי עורף משפחתי. כלומר, אין מענים מתאימים להסדרת שירות לאומי-אזרחי לקבוצת אוכלוסייה זו, והדבר עלול למנוע מהם להשתתף בשירות.

רשות השירות הלאומי-אזרחי ערים לחשיבות של שילוב צעירים בסיכון בשירות ופועלים לשילובם, אולם אין גיבוי תקציבי לפעילות בנושא, ואין חובה לשלב צעירים אלו במסגרות השירות ולספק להם דיוור בזמן השירות.

■ **המוסד לביטוח הלאומי** משלם קצבת הבטחת הכנסה לילד יתום ולילד הזכאי לקצבה מיוחדת (ילד נטוש) עד גיל 18 שהוריו אינם מסוגלים לספק לו הגנה ורווחה ולילדים שאינם חיים עם הוריהם או שחיים עם הורה אחד, על-פי הגדרותיהם בחוק הבטחת הכנסה ועל סמך כללים נוספים. יש כמה קריטריונים למתן זכאות לקצבה זו גם לאחר גיל 18 – עד גיל 20 או עד גיל 24.

קצבה נוספת שילד יתום עד גיל 18 עשוי להיות זכאי לה – ובתנאים מיוחדים גם מעל גיל 18 – היא קצבת שאירים. ביטוח שאירים נועד להבטיח אמצעי קיום לשאירים – אלמן, אלמנה ויתומים – של תושבי ישראל שנפטרו (חוץ מפטירה בשל מלחמה או מחמת פשע). לאחר הגעתו לגיל 18 יתום עשוי להיות זכאי לקצבת שאירים בעבור עצמו בתנאים מסוימים עד גיל 20.

■ על פי משרד לפיתוח הפריפריה, הנגב והגליל, בישראל פועלים **71 מרכזי צעירים**, בפריסה ארצית, אשר מטרתם לסייע לצעירים בני 18–35 מכל השכבות וקבוצות האוכלוסייה, וניתנים בהם שירותים במגוון נושאים: חיפוש עבודה, הכשרות וקורסים מקצועיים, בחירת תחום לימודים ומקום לימודים; אפשרויות התנדבות; תמיכה במשפחות צעירות ועוד. בין השאר המרכזים נותנים מענה לקהלי יעד ממוקדים כגון חיילים משוחררים, סטודנטים, הורים צעירים, מחפשי עבודה ומובטלים, עולים, וכן צעירים בסיכון, ובהם צעירים חסרי עורף משפחתי, ומסייעים להם להכיר את זכויותיהם ולמצות אותם בגופים



ממשלתיים ולא ממשלתיים (משרדי הממשלה, קרנות, רשויות מקומיות, עמותות ועוד). מרכזי הצעירים אינם גופים שמטפלים ישירות בנזקקים אלא מפנים לגופים אחרים נותני שירות.

המענה שניתן במרכזי צעירים לאוכלוסיות בקצה הרצף, כגון צעירים חסרי בית או צעירים במצבי מצוקה קשים, הוא חלקי. לפי נתוני משרד הרווחה רק ב-17 מרכזי צעירים פועלת כיום תוכנית להנגשתם לצעירים בסיכון: מועסק בהם עובד סוציאלי שתפקידו לאתר צעירים במצבי סיכון ומצוקה ולהנגיש את שירותי המרכז בעבורם.

אומנם יש כיום פתרונות ומענים בעבור צעירים חסרי עורף משפחתי, ובכלל זה אפשרויות דיור המספקות מענה למאות צעירים חסרי עורף משפחתי, אך המשאבים אינם מספיקים לכולם, ורבים מהם קצרי טווח או שאינם עונים על כל הצרכים של הצעירים האלה.

עם השנים גובר שיתוף הפעולה הן בין המשרדים הממשלתיים לבין עצמם והן בין המשרדים הממשלתיים, גופים ציבוריים אחרים וארגוני מגזר שלישי, והדבר מאפשר תיאום מסוים בפיתוח מענים ובמתן סיוע לצעירים חסרי עורף משפחתי. אומנם עד לאחרונה לא הייתה מדיניות מוגדרת למתן שירותים לצעירים בסיכון, אך באוקטובר 2016 אישרה הממשלה את התוכנית הלאומית לקידום צעירים וצעירות במצבי סיכון – תוכנית "יתד". התוכנית נועדה לסייע לצעירים בני 18–25 במצבי סיכון לרכוש השכלה, להשתלב בתעסוקה, להשתלב בחברה, בהעצמה אישית ועוד. בתוכנית זו משרדים ממשלתיים וארגוני מגזר שלישי יפעלו בשיתוף פעולה בהובלת משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים. התוכנית מתקצבת מאז ינואר 2017 וכיום היא בשלבי הטמעה ראשוניים.⁸

1. צעירים בישראל וצעירים חסרי עורף משפחתי

1.1 צעירים בישראל – נתונים נבחרים

בקרב אנשי מקצוע וחוקרים העוסקים בנושא צעירים יש הסכמה שגיל 18 הוא הגבול התחתון המבדיל בין גיל ההתבגרות לבגרות הצעירה: "בגיל זה, נפרדים רשמית הצעירים מהמסגרות שגוננו עליהם והם עומדים ברשות עצמם על כל המשתמע מכך".⁹ עם זאת, יש מחלוקת בנוגע לקו העליון של התקופה הזאת; יש הסבורים שהבגרות הצעירה מסתיימת בגיל 24, 26 או 29, אולם רוב החוקרים סבורים כי הקו העליון הוא גיל 35. הם מתבססים על כך שבשנים האחרונות יותר ויותר צעירים מעל גיל 30 אינם מצליחים להגיע לעצמאות שאפינה את השלב ההתפתחותי הזה בעבר והם עדיין זקוקים לתמיכת ההורים ורשויות המדינה.¹⁰

להלן נציג כמה נתונים על "בוגרים צעירים" שנמצאו בפרסומים ממשלתיים שראו אור לאחרונה ועוסקים בצעירים עד גיל 24.

⁸ ציפי נחשון גליק, מנהלת השירות לנוער, צעירים וצעירות, וטלי יוגב, מנהלת רשות חסות הנוער, משרד הרווחה, שיחה, 6 בפברואר 2017.

⁹ ד"ר יעקוב ראובן, המכללה האקדמית כינרת, ד"ר חגית תורגימן, המכללה האקדמית גליל מערבי, טיפול בצעירים בסיכון ובמצוקה בקהילה; משרד הרווחה, פברואר 2015.

¹⁰ שם.



לפי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, בשנת 2014 היו בישראל 8.216 מיליון תושבים; כ-850,000 מהם צעירים בני 18–24 והם כ-10% מתושבי ישראל.¹¹ מספרם של הצעירים בני ה-18–24 גדל בעשור האחרון ב-10%.¹²

הצעירים שעלו לארץ מאז שנות ה-90 ועד לשנת 2014 הם כ-16% מכלל העולים בתקופה זו; בני 18–24 הם כ-10% מהעולים של גל העלייה הגדול של שנות ה-90.¹³

31% מהגברים ו-52% מהנשים שנישאו לראשונה בישראל בשנת 2013 היו עד גיל 24. בשנת 2014 נולדו יותר מ-176,000 תינוקות, וכחמישית מהם (20.3%) נולדו להורים שלפחות לאחד מהם לא מלאו 25 שנים.¹⁴

בשנת 2014 130,900 צעירים בני 18–24 היו רשומים במחלקות לשירותים חברתיים – 9.9% מכלל הרשומים, כחלקם בכלל האוכלוסייה. מבני ה-18–24 הרשומים במחלקות לשירותים חברתיים, 36.6% הם ערבים, ואילו חלקם של הצעירים הערבים בכלל בני הגיל הזה הוא 27%; 12.4% היו ממוצא אתיופי, ואילו חלקם בקבוצת הגיל הוא 3.5%. מעט יותר ממחצית היהודים והאחרים בני 18–24 חיים במשפחות הסובלות מקשיים כלכליים, לעומת יותר מ-70% מהערבים ומהצעירים ממוצא אתיופי. 23.9% מבני ה-18–24 הרשומים במחלקות לשירותים חברתיים מוגדרים כראשי משפחה, ו-21.2% גרים בגפם או שיש להם תיק של יחיד (יותר מ-45% מהם רשומים כ"נערה במצוקה" או כנער "ללא מסגרת קבועה").¹⁵

1.2 צעירים חסרי עורף משפחתי

מאז שנת 2013 השירות לנוער, צעירות וצעירים (שירות נוצ"צ) של **משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים** מפרסם בשנתון שירותי הרווחה נתונים על **בני נוער וצעירים בני 13–25** שמוכרים לשירותי הרווחה **כחסרי עורף משפחתי**. **על-פי נתונים אלו בשנת 2014 היו מוכרים לגורמי השירות 3,184 בני נוער, צעירים וצעירות בני 13–25 חסרי עורף משפחתי – 1,675 נערות וצעירות (כ-53%) ו-1,509 נערים וצעירים (כ-47%)**. כמו כן, השירות פרסם ב-2014 נתונים על בני נוער, צעירות וצעירים באותם גילים המוכרים בשירות הרווחה **כבני נוער וצעירים ללא קורת גג**: כ-2,000 איש נרשמו כבורחים מהבית וכ-280 שהו דרך קבע ברחוב (דרי רחוב).¹⁶ **יצוין כי יש חפיפה בין הנתונים, ונער או צעיר עשויים להיות רשומים בשתי קבוצות בו-בזמן**.

מרכז המחקר והמידע של הכנסת ביקש נתונים מפולחים (לפי מאפיינים כגון מגזר והסיבה לכך שהם חסרי עורף משפחתי) על צעירים מעל גיל 18 המוכרים למשרד ונתונים בטיפולו. המשרד השיב כי אין לו

¹¹ הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, **שנתון סטטיסטי לישראל 2015**, [לוח 2.3 – אוכלוסייה, לפי קבוצת אוכלוסייה, דת, מין וגיל](#).

¹² הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, **פני החברה בישראל, דוח מס' 8, דור העתיד של ישראל – ילדים וצעירים עד גיל 24**, מאי 2016.

¹³ שם.

¹⁴ שם.

¹⁵ שם.

¹⁶ משרד הרווחה, **סקירת השירותים החברתיים 2014**, **בני נוער וצעירים בנייתוק או מעורבים בפיליים: האוכלוסייה שבטיפול השירות לנוער, צעירות וצעירים**, עמ' 205. בשנת 2014 המספר הגדול ביותר של מטופלים ומטופלות בשירות נוצ"צ היה מקבוצת הגיל 13–17, והם היו כשני-שלישים מכלל המטופלים בשירות (כ-30,700 איש). צעירים בני 18–25 היו כשליש מכלל המטופלים (כ-14,000 איש).



סיווג מובחן של "חסרי עורף משפחתי", ולכן אין למשרד פילוח מדויק של צעירים מעל גיל 18 חסרי עורף משפחתי שבטיפולו.¹⁷

במשרד ראש הממשלה פועל שולחן עגול ממשקי שמשמש מסגרת לשיח תלת-מגזרי, של המגזר הציבורי, המגזר הפרטי והמגזר השלישי, במגוון נושאים חברתיים.¹⁸ בשנת 2013 בחרו חברי השולחן לעסוק בין היתר בצעירים בסיכון ולהתמקד באוכלוסיית יעד של צעירים חסרי עורף משפחתי וחסרי דיור.

חברי הצוות של שולחן העגול שדנו בנושא העריכו כי באוכלוסיית היעד נכללות שתי קבוצות עיקריות:

1. **צעירים בוגרי מסגרות השמה חוץ-ביתיות:** צעירים ששהו בשנות ילדותם ונעוריהם במסגרות חוץ-ביתיות משום שאין להם משפחה ביולוגית או משום שמשפחתם לא יכלה לגדלם, ויוצאים מהמסגרות הללו בהגיעם לגיל 18.

2. **צעירים חסרי קורת גג ללא עורף משפחתי אשר גרים ברחוב או בדיור זמני, נצלני או פוגעני:** בקבוצה זו נכללו צעירים וצעירות חסרי בית שלא הושמו בהשמה חוץ-ביתית בצעירותם או שנפלטו מהשמה חוץ-ביתית לפני גיל 18.

במסמך המסכם של הצוות (שפורסם ב-2014) הוצגה הערכה גסה של משרד הרווחה שלפיה כ-700 צעירים בשנה יזדקקו לפתרונות דיור, בהיעדר קורת גג או עורף משפחתי. בטווח של שבע שנים (מכיוון שמדובר בצעירים בני 18–25) מספרם הכולל של הצעירים הללו הוערך כ-2,600 (מהמספר הכולל של 4,900 צעירים הופחת מספר הצעירים המשרתים בצה"ל, אשר מסתייעים בפתרונות דיור של הצבא – כ-2,250 איש). לפי הערכות שמרניות יותר של אנשי הצוות מספרם הוא 1,300, והן נשענות על ההנחה שכמחצית הצעירים חסרי העורף המשפחתי יצליחו בתקופת הבגרות הצעירה למצוא לעצמם פתרונות דיור נורמטיביים. חברי הצוות ציינו כי בישראל יש פתרונות דיור מגוונים המספקים מענה למאות צעירים חסרי עורף משפחתי, אך הם אינם מספיקים לכולם, ורבים מהם קצרי טווח.

כמו כן, הצוות בחן את הצרכים בשטח, ניסה להתאים את הפתרונות לצרכים ולחסרים המשתקפים בסקירת המענים הקיימים וגיבש המלצות מתאימות.

יצוין כי גם בסיום עבודת הצוות תמונת המצב לא הייתה מלאה, ועדיין היו חסרים נתונים על צעירים בסיכון חסרי עורף משפחתי בישראל. חברי הצוות סיכמו כי שיתוף המידע ושיתוף הפעולה בין הגופים חיוניים לתהליכי למידה, התמקצעות, התייעלות ואיגום משאבים.

הצוות המליץ כי האגף לשירותי תקון ונוער מנותק במשרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים יהיה הגורם המתכלל ויהיה ממונה על כמה תחומים מרכזיים בנושא, ובהם מיפוי צרכים מול מענים

¹⁷ ציפי נחשון גליק, מנהלת השירות לנוער, צעירים וצעירות, וטלי יוגב, מנהלת רשות חסות הנוער, משרד הרווחה, מכתב, 9 בספטמבר 2015.

¹⁸ בשנת 2008, בעקבות החלטת הממשלה מס' 3190 של הממשלה ה-31 בנושא **יחסי הממשלה, החברה האזרחית והמגזר העסקי התורם להשגת מטרות ציבוריות**, מ-24 בפברואר 2008, ובעקבות אישור מסמך המדיניות של הממשלה בנושא "ממשלת ישראל, החברה האזרחית והקהילה העסקית: שותפות העצמה ושקיפות" בפברואר אותה שנה, הוקם במשרד ראש הממשלה שולחן עגול ממשקי, המשמש מסגרת לשיח תלת-מגזרי בין המגזר הראשון, המגזר השני, הפועל להשגת מטרות חברתיות, והמגזר השלישי במגוון נושאים חברתיים.

בשנת 2013 בחרו חברי השולחן לעסוק בצעירים בסיכון בישראל, ולשם כך הוקם צוות עבודה בנושא. הוחלט כי הצוות יתמקד בעבודתו בשני תחומים עיקריים: **תעסוקה** – יצירת מנוף שינוי בתחום תעסוקת צעירים בסיכון במקום שבו לשלושת המגזרים בחברה תהיה תרומה, ובתוך כך זיהוי חסמים וחסרים בתוכניות הקיימות; **דיור** – טיפול ייעודי בדיור בעבור אוכלוסיית הצעירים חסרי העורף המשפחתי.

הצוות ניסה להעריך את מספר הצעירים בסיכון בני ה-18–25 בישראל. ההערכה היא שמספר הצעירים האלה הוא 50,000 לכל הפחות. לפי הערכות פסימיות יותר מספרם כפול ואף יותר. לכמה אלפים מהם אין קורת גג. **לנוכח היקף הבעיה וריבוי הצעירים בסיכון בישראל החליט הצוות להתמקד באוכלוסיית יעד של צעירים חסרי עורף משפחתי וחסרי דיור.** מקור: משרד ראש הממשלה, אגף ממשל וחברה, "חדר משלנו" – היוזמה הבין-מגזרית לפתרונות דיור עבור צעירים בסיכון, מרס 2014. המסמך סוקר את תהליכי העבודה של צוות דיור בעבור צעירים חסרי עורף משפחתי ואת תוצריהם.



ושיקוף המידע לגופים הפועלים בשטח, ניהול ועדת ההיגוי והובלת האסטרטגיה הכללית, וכן יהיה אחראי להערכה ולמדידה של המודלים הפועלים. חלק מהמלצות הצוות מיושמות בשטח (למשל הרחבת מסגרות דיור לצעירים חסרי עורף משפחתי; על פתרונות הדיור לצעירים חסרי עורף משפחתי כיום ראו פרק 2), ואחרות הובאו בחשבון בפיתוח התוכנית הלאומית לצעירים בסיכון, שהפעלתה אמורה להתחיל בינואר 2017¹⁹ (ראו פרק 2).

להלן יוצגו נתונים ומאפיינים של שתי קבוצות צעירים חסרי עורף משפחתי: בוגרי מסגרות השמה חוץ-ביתיות ודרי רחוב צעירים.

1.2.1 צעירים חסרי עורף משפחתי בוגרי מסגרות השמה חוץ-ביתיות

רוב הצעירים בוגרי פנימיות ואומנה חסרי עורף משפחתי הוצאו מבית הוריהם בגיל צעיר מאוד. שלא כמו רוב הילדים שמתחנכים בפנימיות,²⁰ לילדים אלו לא היה קשר עם משפחתם בזמן שהותם בפנימייה, ובחופשות ובחגים הם התארחו בבתי משפחות מארחות או נשארו בפנימייה. לחלקם אין הורים כלל (יתומים או ילדים שעלו ללא הורים), ואילו הוריהם של אחרים אינם מסוגלים להציע להם קורת גג, תמיכה וליווי, אף לא מינימליים. בעוד צעירים בני גילם עדיין מקבלים תמיכה ממשפחתם, צעירים אלו אמורים לעמוד ברשות עצמם מיום סיום המסגרת.²¹

בוגרי מסגרות השמה נתונים בסיכון גבוה לחוות קשיים בעת המעבר ממעמד של מתבגרים התלויים באחרים למעמד של בוגרים עצמאיים,²² והעיקריים בהם: בדידות וחוסר תמיכה משפחתית וחברתית; היעדר תמיכה כלכלית; קשיים בהסתגלות למסגרת חדשה (כגון מסגרת צבאית); בעיות התנהגות, בעיות בריאות וקשיים נפשיים; מחסור בכישורים ובמשאבים אישיים ונפשיים להתמודד עם מצבי חיים שונים.

על-פי מחקרים שנערכו בקרב בוגרי מסגרות השמה חוץ-ביתיות בישראל ובעולם, בעת סיום ההשמה ילדי ההשמה עדיין נושאים עמם פערים שיקשו עליהם להשתלב בחברה עם יציאתם לבגרות: ההישגים הלימודיים שלהם נמוכים מאלה של בני השנתון שלהם ואף משל צעירים אחרים המוכרים לשירותי הרווחה; שיעור הניגשים לבחינות הבגרות בקרבם נמוך יותר, ובפרט שיעור בעלי תעודת בגרות ושיעור העומדים בתנאי הסף לכניסה לאוניברסיטאות. שיעור הצעירים בוגרי הפנימיות שמסיימים שירות צבאי קטן משיעור המסיימים שירות בכלל האוכלוסייה. כמו כן, צעירים אלו נתונים בסיכון רב יותר להיות בעלי תיק פלילי ולהורות מוקדמת. אלו הן משקולות לרגלי המסיימים שיקשו עליהם להתקדם במסלול החיים העצמאי.²³

להלן נציג נתונים על צעירים בוגרי מסגרות השמה חוץ-ביתיות חסרי העורף המשפחתי שהתקבלו ממשרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים והסבר קצר על המסגרות האלה.

¹⁹ מירב דדיה, סגנית מנהלת אגף תקון במשרד הרווחה, שיחת טלפון, ספטמבר 2016.

²⁰ בישראל פועלות שתי מערכות פנימיות נפרדות: האחת שייכת למערכת ההשמה החוץ-ביתית של משרד הרווחה, והאחרת היא מערך הפנימיות החינוכיות שבפיקוח המינהל לחינוך התיישבותי במשרד החינוך. לכל אחת מהן יש מאפיינים שונים, אך המשותף להן הוא שילדים רבים ממי ששהו בהן מגיעים לבגרות ויוצאים לחיים עצמאיים ללא עורף משפחתי תומך.

מקור: רמי בנבנישתי וצוות פורום למחקר על ילדים בני נוער וצעירים במצבי סיכון ומצוקה, [סקירת ספרות: צעירים בוגרי מסגרות חוץ-ביתיות](#), אוניברסיטת בר אילן, דצמבר 2015.

²¹ עדנה גלבוזקי, מנהלת התוכנית "גשר לעצמאות", המועצה לילד החוסה (ע"ר), ילדים בסיכוי, מכתב, ספטמבר 2016.

²² רמי בנבנישתי וצוות פורום למחקר על ילדים בני נוער וצעירים במצבי סיכון ומצוקה, [סקירת ספרות: צעירים בוגרי מסגרות חוץ-ביתיות](#), אוניברסיטת בר אילן, דצמבר 2015.

²³ שם.



▪ **פנימיות של השירות לילד ולנוער של משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים**

השירות מפעיל פנימיות בעבור ילדים ובני נוער במצבי סיכון ומצוקה, ובהם ילדים ובני נוער חסרי עורף משפחתי, עד גיל 18. כמה סוגים של פנימיות מופעלות במסגרת השירות: פנימיות חינוכיות; פנימיות שיקומיות; פנימיות טיפוליות; פנימיות פוסט-אשפוזיות.²⁴ המאפיינים של ילדים ובני נוער במצבי סיכון ומצוקה המושמים במסגרות אלו הם, בין השאר:

- ילדים ובני נוער בסכנה ישירה ומיידית, נפגעי התעללות פיזית, נפשית ומינית, החיים בסביבה מסכנת וחשופים לאלימות בין ההורים;
- ילדים ובני נוער בעלי הפרעות התנהגות או בעיות רגשיות ונפשיות;
- ילדים ובני נוער הסובלים מהזנחה מצד האחראים להם;

- ילדים ובני נוער שחיים בנסיבות שעלולות לגרום סיכון, כגון משבר גירושין, מוות של אחד ההורים או שניהם, אבטלה, עלייה, מחלה או חוסר יכולת של האחראי למלא את חובותיו כלפיהם.²⁵

בפנימיות אלו שוהים כ-7,000 ילדים בשנה – כ-35% בני 6–12 וכ-60% בני 13–18.²⁶ כאמור, במסמך זה לא נעסוק בבוגרי פנימיות בעלי צרכים מיוחדים ובבוגרים הסובלים מהפרעות נפשיות מובחנות, ולכן נציג כאן נתונים על בוגרי פנימיות חינוכיות ושיקומיות בלבד. על-פי נתונים של השירות לילד ולנוער, בשנים 2014–2015 יצאו כ-1,400 חניכים מהפנימיות האלה (כ-600 חניכים בשנת 2015 וכ-800 חניכים בשנת 2014)²⁷ – הן חניכים שסיימו את המסגרת בגיל 18 והן חניכים שעזבו מסיבות שונות את המסגרת לפני גיל 18. השירות לילד ולנוער של המשרד לא מסר למרכז המחקר והמידע של הכנסת נתונים מדויקים על מספר הבוגרים והעוזבים פנימיות אלו שהם חסרי עורף משפחתי. נמסרו הערכות שלפיהן בכל שנתון 10% עד 14% מהחניכים הם חסרי עורף משפחתי.²⁸ לפיכך, אפשר להניח כי 60 עד 120 מהחניכים שמסיימים מדי שנה את המסגרות הם חסרי עורף משפחתי.

ככלל, חניך רשאי להישאר בפנימיות של משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים עד גיל 18 או עד סיום שנת הלימודים. אם החניך חסר עורף משפחתי, הוא רשאי להישאר בפנימייה עד הגיוס, באישור מיוחד. במקרים חריגים, שבהם נדרשת עוד שנה של שהייה במסגרת לשם השלמת השכלה, הדבר מתאפשר, על סמך אישור חריג, עד גיל 19. **בשנים 2014–2015 שהו בפנימיות חינוכיות ושיקומיות של משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים כ-460 חניכים כאשר היו בני 18 (כ-270 וכ-190 בהתאמה) וכ-190 חניכים בני 19 ויותר (כ-110 ו-86 בהתאמה).**²⁹

²⁴ פנימיות חינוכיות: פנימיות לחניכים שהתפקוד שלהם תקין או שהפגיעה בהתפתחותם מעטה ויש להם פוטנציאל קידום רב; פנימיות שיקומיות: פנימיות המיועדות לחניכים עם ליקויי למידה, עם פער לימודי ניכר או עם חסכים רגשיים שאובחנו כבעלי פוטנציאל התפתחות תקין; פנימיות טיפוליות: פנימיות לחניכים בעלי תפקוד לקוי בתחומים רבים עקב ליקוי אורגני, התנהגותי או נפשי-רגשי הזקוקים למסגרת חינוך מיוחד; פנימיות פוסט-אשפוזיות: פנימיות לחניכים לאחר אשפוז פסיכיאטרי או כחלופה לאשפוז לשם מניעתו. הן קולטות גם אוכלוסיות-קצה עם בעיות מורכבות והפרעות התנהגות קשות שאינן נקלטות בפנימיות הטיפוליות. מקור: משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, ילדים ונוער בסיכון, תאריך כניסה: יולי 2016.

²⁵ משרד הרווחה, השירות לילד ולנוער, תאריך כניסה: מאי 2016.

²⁶ משרד הרווחה, סקירת השירותים החברתיים 2014, ילדים מלידה עד גיל 18 הרשומים במחלקות לשירותים חברתיים, עמ' 126.

²⁷ בנצי בראנץ ויוסי וקנין, משרד הרווחה, מכתב, 19 במאי 2016; התקבל במרכז המחקר והמידע של הכנסת ב-14 ביולי 2016.

²⁸ שם.

²⁹ שם.



▪ משפחות אומנה

משפחת אומנה היא משפחה משלימה למשפחה הביולוגית של הילד, והיא מסגרת זמנית המאפשרת לתינוק, לילד או לנוער לקבל את הדרוש להתפתחותו הנפשית, הרגשית, הגופנית, החינוכית והחברתית. יש שני סוגים עיקריים של משפחות אומנה מתמשכות (שההוות בהן נמשכת כמה חודשים עד כמה שנים):

- אומנה רגילה – מופנים אליה ילדים בני 0-18; חלקם עם נכות או מוגבלות שכלית-התפתחותית ומוגדרים בעלי צרכים מיוחדים;
 - אומנה טיפולית או חלופת אשפוז – מופנים אליה ילדים אחרי אשפוז פסיכיאטרי או כחלופה לאשפוז לשם מניעתו³⁰ (במסמך זה לא נעסוק בבוגרי משפחות אומנה טיפולית).
- המאפיינים של הילדים ובני הנוער במשפחות אומנה רגילה ושל הילדים ובני הנוער שחיים בפנימיות של השירות לילד ולנוער של משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים שהוצגו לעיל דומים. במשפחות אומנה רגילות שוהים כיום כ-2,400 ילדים ובני נוער.³¹ מדי שנה מסיימים כ-100 צעירים את משפחות האומנה; יותר מ-80% נשארים בהן גם אחרי גיל 18, וכ-7% חוזרים למשפחות הביולוגיות. פחות מ-10% ממסיימי משפחות האומנה עוזבים את האומנה נותרים ללא עורף משפחתי.³² מצבם של בוגרי פנימיות חסרי עורף משפחתי שונה ממצבם של בוגרי משפחות אומנה מכמה בחינות, וכפי שאפשר לראות מהנתון שהוצג לעיל, על-פי רוב צעירים שגדלו במשפחות אומנה נשארים בהן גם לאחר הגעתם לגיל 18,³³ ולכן אינם שייכים לקבוצת הצעירים חסרי העורף המשפחתי.

▪ פנימיות של רשות חסות הנוער

רשות חסות הנוער היא הגורם במשרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים המופקד לפי חוק על מתן טיפול חוץ-ביתי סמכותי כופה למתבגרים במצבים של עבריינות, סטייה חברתית ומצבי סיכון ומצוקה קיצוניים. אוכלוסיית היעד של רשות חסות הנוער מתאפיינת בהפרעות התנהגות חמורות, בפיגור לימודי ותרבותי עמוק, בעשייה פלילית ובדפוס עבריינות, עזובה והזנחה קשה, בקשיים נפשיים ורגשיים עמוקים ובאי-קבלת מרות וסמכות.³⁴

בפנימיות של הרשות שוהים מדי שנה כ-1,700 בני נוער בני 12-18,³⁵ ומדי שנה יוצאים מהמעונות כ-300 צעירים ובני נוער, רובם צעירים (מעל גיל 18). כ-30% מהבוגרים (כ-100 בוגרים) חסרי עורף משפחתי, ובהיעדר בית לשוב אליו הם זקוקים לסיוע בדיוור. ל-30% מהם יש משפחה, אולם היא אינה משמשת עוגן ומסגרת השתייכות בעבורם.³⁶

▪ פנימיות של מנהל החינוך ההתיישבותי

המינהל לחינוך ההתיישבותי, פנימייתי ועליית הנוער של משרד החינוך מפעיל כ-250 פנימיות חינוכיות לנוער וכ-45 כפרי נוער, ומתחנכים בהם מדי שנה כ-60,000 תלמידים. רוב הילדים שוהים בפנימיות חינוכיות של המינהל מבחירה, לשם לימודים בישיבה או בבתי-ספר גבוהים שלעתים שוכנים הרחק

³⁰ משרד הרווחה, [אומנה – משפחה עוטפת לילדים בסיכון ובסכנה](#), תאריך כניסה: 1 באוגוסט 2016.

³¹ שלוה ליבוביץ, מפקחת ארצית – אומנה במשרד הרווחה, שיחת טלפון, ספטמבר 2016.

³² שם.

³³ שם.

³⁴ משרד הרווחה, [רשות חסות הנוער](#), תאריך כניסה: 11 באפריל 2013.

³⁵ משרד הרווחה, [סקירת השירותים החברתיים 2014](#), [האוכלוסייה שבטיפול רשות חסות הנוער](#).

³⁶ טלי יוגב, מנהלת רשות חסות הנוער במשרד הרווחה, מכתב, 5 במאי 2016.



מביתם. חלק מהתלמידים לומדים בפנימיות מסיבות הקשורות לרווחתם הנפשית והפיזית, כגון מצוקה כלכלית של משפחותיהם, אי-יכולת של ההורים לספק להם תנאי מחיה ולימודים ראויים ולתמוך בגידולם הנורמטיבי וקשיים ביחסים עם ההורים ועם הסביבה.

על-פי נתונים שנאספו בשמונה שנים האחרונות (2008–2015) מדי שנה שוהים בפנימיות של מינהל החינוך כ-4,000 תלמידים שאין להם סביבה משפחתית תומכת. בקבוצה זו נכללים צעירים שנאלצים להתמודד עם משימות חיים מורכבות ללא סיוע או מודל חיקוי: צעירים אשר שהו בשנות נעוריהם בכפרי הנוער ובפנימיות בפיקוח של המינהל ומשפחתם הגרעינית אינה משמשת בעבורם עורך תומך; האב, האם או שניהם נפטרו; האם אינה נשואה, ההורים פרודים, גרושים או בהליך גירושים; עולים חדשים; צעירים המנותקים ממשפחתם וצעירים שמצבם הסוציו-אקונומי רע. מתוכם, בין 1,100 ל-1,400 תלמידים הם חסרי עורך משפחתי.³⁷ **מדי שנה כ-400 תלמידים בעלי מאפיינים המתאימים להגדרה של חסרי עורך משפחתי מסיימים מוסדות של המינהל לחינוך התיישבותי.**³⁸

1.2.2 צעירים דרי רחוב

על-פי הגדרה של היחידה לדרי רחוב של משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים דרי רחוב הם גברים ונשים מעל גיל 18³⁹ הגרים ברחוב, בבתים נטושים או בגנים ציבוריים, השרויים בהזנחה גופנית ונפשית קשה ונמצאים בנייתוק ובניכור ממשפחה וחברים. הם מתאפיינים באי-יציבות במגורים ובניידות ברחבי הארץ. על-פי רוב אין להם תעודות אישיות, רובם מכורים לחומרים פסיכו-אקטיביים (אלכוהול וסמים) ויש להם היסטוריה של משברים אישיים ומשפחתיים. חלקם סובלים ממחלות נפשיות לא מאובחנות, ורובם סובלים מהזנחה גופנית ומחולי. דרי הרחוב חשים מודרים מהחברה, נבגדים ומיואשים מהממסד, ולכן הם מתקשים לתת בו אמון.⁴⁰

על-פי נתוני משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, בשנת 2014 טופלו בארץ 1,884 דרי רחוב – מספר הנמוך בכ-13% ממספרם בשנת 2011 (2,146). בשנת 2014 נקלטו וקיבלו שירות 441 מטופלים חדשים, שהם כ-23% מכלל מקבלי השירות. **מתוך 1,884 דרי הרחוב שקיבלו טיפול משירותי הרווחה בשנת 2014, כ-6% היו צעירים בני 18–25 (כ-110 איש) וכ-16% היו צעירים בני 26–35 (כ-300 איש).**⁴¹ יש חוקרים שסבורים שיש לראות בדרות במקומות ציבוריים בקרב צעירים (עד גיל 26) "מעבר משובש" בין ילדות לבגרות. השיבוש עשוי לנבוע מחוסר תפקוד משפחתי או מהתמשכות התהליכים של פיתוח עצמאות כלכלית אצל הצעירים. יש צעירים פגיעים שאינם מסוגלים למצוא או להרשות לעצמם דיוור עצמאי, בעיקר אם הם עוזבים את בית הוריהם או יוצאים מטיפול המדינה בגיל צעיר. מצב זה עשוי לשבש מעברים אחרים, ובכלל זה מציאת מקום עבודה והתמדה בו ויצירת תא משפחתי.⁴²

³⁷ נתונים מהשנים 2008–2015.

³⁸ אברהם לוי, מנהל אגף א' – תקציבים, ומירב שלו, רכזת בוגרים ארצית במינהל לחינוך התיישבותי-פנימייתי במשרד החינוך, פגישה, 15 באוקטובר 2015; ד"ר בני פישר, מנהל המינהל לחינוך התיישבותי, מכתב, 29 ביוני 2016.

³⁹ בהגדרה זו לא נכללים קטינים הדרים ברחוב, על-פי הגדרת תע"ס 33.3, מתוקף היותם "קטינים נזקקים" על-פי חוק הנוער (טיפול והשגחה) התש"ך-1960, סעיף 2.

⁴⁰ משרד הרווחה, סקירת השירותים החברתיים 2014, [יחידים בעלי אפיונים מיוחדים, דרי רחוב](#), עמ' 494.

⁴¹ שם.

⁴² יואב סנטו ומשה ברגר, [מיפוי דרי רחוב בישראל](#), פילת, 2014. את המחקר הזמין ומימן משרד הרווחה.



מסקירת ספרות שנעשתה במחקר "מיפוי דרי רחוב בישראל" (מחקר שהזמין משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים ב-2014)⁴³ עולה כי חוקרי התופעה של דרי רחוב במדינות בעולם מציעים שלוש קטגוריות משנה של צעירים חסרי בית:

1. צעירים חסרי בית – צעירים מחוסרי דיור, שנאלצים לישון בצפיפות, להישאר עם חברים או לדור באכסניות תקופות ארוכות. מדינות מסוימות באירופה מכנות צעירים כאלה street youths או street children – בני הנוער וצעירים שישנים בחוץ או מבליים זמן נכבד מיומם ברחוב;
2. בורחים – צעירים שברחו מהבית והם זמנית חסרי דיור;
3. צעירים שעוזבים מוסדות טיפול מטעם המדינה כמו מקלטים, מתקני משמורת או משפחות אומנה. תופעה נוספת שעל-פי המחקרים מאפיינת צעירים חסרי בית היא חוסר בית סמוי, קרי מצב שבו צעירים חיים בבתיים של חברים ובני משפחה.⁴⁴ ממחקרים בנושא דרי רחוב צעירים עולה שהדבר שכיח במדינות לא מעטות. בממצאי המחקר על דרי רחוב בישראל בלט הממצא שלפני דרי רחוב הצעירים ביותר הם מיוצאי אתיופיה: נמצא כי דרי רחוב ממוצא אתיופי צעירים באופן מובהק מדרי רחוב יהודים יוצאי מדינות ערב ילידי ישראל ויוצאי ברה"מ.⁴⁵

2. הסיוע מטעם משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים

במשרד הרווחה מגדירים את הצעירים חסרי העורף המשפחתי "צעירים המאופיינים בהיעדר משפחה בכלל או בהיעדר משפחה וסביבה תומכת, שגדלו במשפחות מוכות עוני ומחסור, משפחות מתעללות ומזניחות, הנם חסרי דיור ומקום מגורים קבוע, רובם איבדו את האמון ביכולתם לבנות עתיד אחר וטוב יותר עבור עצמם, בדרך כלל חסרי השכלה תיכונית או הכשרה מקצועית, מתקשים למצוא עבודה, אינם מגויסים לצה"ל או מגויסים, אך שירותם הצבאי מלווה בבעיות וקשיים רבים. חלקם בעלי עבר פלילי או שימוש באלכוהול וסמים, סובלים מבעיות בריאות פיזית ונפשית, בעלי חובות בשל מצבי עוני או חוסר יכולת התארגנות. חלקם בוגרי פנימיות וחלקם נותרו בקהילה."⁴⁶

הגורמים המקצועיים העיקריים במשרד הרווחה המעורבים במתן סיוע לצעירים ולצעירות חסרי עורף משפחתי: **השירות לילד ונוער** (השירות אינו מטפל ישירות בצעירים מעל גיל 18, אך נותן בין השאר שירותי הכנה לבני נוער שיוצאים ממסגרות השמה חוץ-ביתיות לחיים בקהילה); **השירות לנוער, צעירות וצעירים** מטפל בצעירים בני 13–25 במצבי סיכון ומצוקה; **רשות חסות הנוער** נותנת שירותים לבוגרי מסגרות השמה חוץ-ביתיות שהרשות מפעילה. **נוסף על כך ניתנים שירותים לצעירים במסגרת שירות המבחן למבוגרים, השירות להתמכרויות, אגף השיקום – צעירים עם צרכים מיוחדים והשירות לטיפול בפרט ובמשפחה**. בהמשך המסמך נביא פרטים על הפעילות של שלושת האגפים הראשונים, אך תחילה נציין כי **בחוק ובתקנון עבודה סוציאלית לא נקבעו שירותי רווחה ייעודיים בעבור צעירים וצעירות חסרי**

⁴³ ש.ם.

⁴⁴ מצב זה אינו מקביל לדרות רחוב על-פי תקנות עבודה סוציאלית (תע"ס), וראו ש.ם.

⁴⁵ ש.ם.

⁴⁶ ציפי נחשון גליק, מנהלת השירות לנוער, צעירים וצעירות, וטלי יוגב, מנהלת רשות חסות הנוער, משרד הרווחה, מכתב, 9 בספטמבר 2015.



עורף משפחתי. המשרד מפתח מענים לקבוצה זו, אך מענים אלו בגדר אפשרות התלויה במדיניות המשרד ובתקציב העומד לרשותו.⁴⁷

פעילות המשרד היא לאתר את הצעירים שזקוקים לסיוע ולנסות לתת להם מענה. סוגי הסיוע הם ליווי תעסוקתי, פתרונות דיור (דיור חירום או דיור לטווח ארוך) וסיוע בהשלמת השכלה. פעילות זו מעוגנת חלקית בתקנון עבודה סוציאלית⁴⁸ בסעיפים הנוגעים לשירות לנוער, צעירות וצעירים. גב' ציפי נחשון גליק, מנהלת השירות לנוער, צעירות וצעירים, מציינת כי התקנה העוסקת בנושא ישנה ואינה מתאימה לצרכים העכשוויים של האוכלוסייה.⁴⁹ נוסף על כך יש תקנה שנקבעת בה מדיניות הטיפול בנערות ובצעירות בלבד, בנות 13–25, במצבי סיכון ומצוקה.⁵⁰ ממשרד הרווחה נמסר כי המשרד פועל לעדכן את תקנון עבודה סוציאלית בכל הנוגע לטיפול בצעירים ובצעירות בסיכון. טרם נקבע מועד סיום העדכון של התקנות ופרסומן.⁵¹

גורמי המשרד ציינו כי התוכניות בעבור צעירים בסיכון בכלל ובעבור צעירים חסרי עורף משפחתי בפרט שמתקיימות בשטח פועלות בהיקף מצומצם ואינן מספקות מענה לכל הצעירים הנזקקים לסיוע.⁵² על מנת לשפר את המצב של צעירים וצעירות במצבי סיכון, במאי 2016 הודיע שר הרווחה חיים כץ על השקת התוכנית "יתד" – יוזמה לאומית להעצמת מאות-אלפי צעירים וצעירות במצבי סיכון בני 18–28, שתתמקד בארבעה תחומי חיים מרכזיים: פיתוח מסוגלות עצמית; השכלה; תעסוקה; תנאי מחיה נאותים ומענה על צרכים קיומיים. בתוכנית יופעל מערך רווחה ייחודי שיאתר את הצעירים ויצוות לכל אחד מהם חונך לחיים, "מנטור אישי", שילווה אותם במשך עשור ויתאים בעבורם תוכניות לפיתוח עצמי המותאמות לצרכיהם המיוחדים. על-פי הודעת השר, ב"יתד" יינתנו בין היתר השירותים האלה: סיוע בהשלמת השכלה תיכונית ומימונה לצד ליווי רגשי וחברתי; תמיכה בחיילים במצבי סיכון לקראת השירות הצבאי, במהלכו ולקראת סיומו, ובכלל זה פתרונות מקיפים כגון דיור, משפחות מאמצות, תמיכה רגשית וכלכלית, עזרה בזמן החלמה מפציעה, טיפול בחובות, סיוע להתמצא בסבך הביורוקרטי, מלגות לימודים, השמה בעבודה וחונכות לחיילים יוצאי אתיופיה; ליווי צעירים יוצאי החברה החרדית ועולים חדשים; מימון לימודים אקדמיים; הכשרה מקצועית והשמה בעבודה, ליווי ושיקום אישי ומקצועי, הקניית מקצוע בעל אופק תעסוקתי וסיוע ברכישת כישורי חיים; טיפול בצעירות בזנות – איתור וזיהוי של נערות וצעירות בזנות על-ידי הפעלת עובדים ומתנדבים בזירות שונות (ובהן אתרי אינטרנט); בתים חמים – מסגרת יומית בקהילה שנותנת מענה טיפולי, חברתי ותרבותי לנערות וצעירות; הוסטל חוץ-ביתי; דירות מעבר לצעירים; הבטחת הכנסה לצעירים זכאים באמצעות קרנות הביטוח הלאומי; תוכניות לשיקום אסירים בעת שהותם במאסר ולאחר שחרורם ועוד.⁵³

47 שם.

48 משרד הרווחה, [תקנון עבודה סוציאלית, פרק 3: פרט ומשפחה, תקנה 3.22: טיפול בבני נוער ובצעירים](#).

49 ציפי נחשון גליק, מנהלת השירות לנוער, צעירים וצעירות במשרד הרווחה, שיחת טלפון, מאי 2016.

50 משרד הרווחה, [תקנון עבודה סוציאלית, פרק 17: טיפול בנערות במצוקה](#).

51 ציפי נחשון גליק, מנהלת השירות לנוער, צעירים וצעירות במשרד הרווחה, שיחה, 6 בפברואר 2016.

52 ציפי נחשון גליק, מנהלת השירות לנוער, צעירים וצעירות, וטלי יוגב, מנהלת רשות חסות הנוער, משרד הרווחה, מכתב, 9 בספטמבר 2015.

53 משרד הרווחה, הודעת הדובר: [שר הרווחה והשירותים החברתיים חיים כץ מציג: תוכנית "יתד" – העצמת צעירים וצעירות בסיכון](#), 23 במאי 2016.



באוקטובר 2016 אישרה הממשלה את תוכנית "יתד" בהחלטת ממשלה מס' 2014.54 נקבע כי התוכנית תיועד לצעירים עד גיל 25, ולא עד גיל 28 כפי שהמליצו גורמי הרווחה וכפי שהודיע שר הרווחה במאי 2016 (ראו לעיל). על-פי החלטת הממשלה, יפעילו את התוכנית משרדים ממשלתיים וארגוני מגזר שלישי בהובלה ובתיאום של משרד הרווחה. משרד הרווחה יקצה לרשויות המקומיות תקציב לצורך העסקת מלווים לצעירים בסיכון אשר יתמכו בצעירים במשך תקופה שתיקבע, יבנו עמם תוכנית אישית ויפעלו ליישומה באמצעות שירותים קיימים וחדשים במשרדים ממשלתיים ובארגוני מגזר שלישי. המשרד יתאם בין הגורמים השותפים לתוכנית לשם התאמת סל המענים לצעירים בסיכון, ובמסגרת זו יקדם את יצירתם והרחבתם של מענים חסרים.⁵⁵

התוכנית מתוקצבת מאז ינואר 2017. על-פי החלטת הממשלה, תקציב התוכנית יתווסף לבסיס תקציב משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים כדלקמן:

- לשנים 2017–2018 – 100 מיליון שקלים בסך הכול;

- בשנים 2019–2021 תתוקצב התוכנית "במסגרת התקציב של אותן שנים".⁵⁶

בתקציב המדינה לשנים 2017–2018 הוקצו לתוכנית 27.5 מיליון שקלים לשנת 2017 ו-66 מיליון שקלים לשנת 2018, ובסך הכול 93.5 מיליון שקלים, ולא 100 מיליון שקלים כפי שקבעה הממשלה בהחלטה מס' 2014.⁵⁷

כיום התוכנית נתונה בשלבי הטמעה ראשוניים. גורמי משרד הרווחה עוסקים באיתור כוח אדם למשרות ברשויות מקומיות להפעלת התוכנית.⁵⁸ לפיכך, עדיין אין מענה כלל-ממשלתי מקיף לצעירים חסרי עורף משפחתי ואי-אפשר לבחון את הפעלת התוכנית.

להלן נסקור את הסיוע שניתן כיום לצעירים חסרי עורף משפחתי מטעם כמה אגפים במשרד הרווחה.

2.1 השירות לילד ונוער⁵⁹

השירות לילד ולנוער מופקד על הגנתם, שלומם ורווחתם של ילדים ובני נוער עד גיל 18 שנתונים במצבי סיכון וסכנה במשפחותיהם, בקהילת מגוריהם או בכל מקום אחר. כאמור, השירות מפעיל מסגרות חוץ-ביתיות – פנימיות ומשפחות אומנה – לילדים ובני נוער בסיכון, בעצמו או באמצעות ארגונים פרטיים וציבוריים. השירות בדרך כלל אינו מטפל בצעירים מעל גיל 18, אך נסקור את פעילות האגף משום שהוא מפעיל מסגרות השמה חוץ-ביתיות (פנימיות ומשפחות אומנה) ששוהים בהן ילדים ובני נוער במצבי סיכון ומצוקה, ובהם גם ילדים ובני נוער חסרי עורף משפחתי, שבהגיעם לגיל 18 צריכים לעזוב את המסגרת ולצאת לחיים עצמאיים, דהיינו – הם הופכים לצעירים חסרי עורף משפחתי.

הפנימיות מפעילות מערך פעולה המכונה "הכנה לחיים" בעבור בני נוער בשנה האחרונה לשהותם בפנימייה. אחת התוכניות המרכזיות לבוגרי מסגרות השמה חוץ-ביתיות חסרי עורף משפחתי היא "גשר

⁵⁴ החלטה מס' 2014 של הממשלה ה-34, [תוכנית לאומית לצעירים וצעירות במצבי סיכון – תוכנית "יתד"](#), 20 באוקטובר 2016.

⁵⁵ ש.ם.

⁵⁶ ש.ם.

⁵⁷ תקציב המדינה לשנים 2017–2018, [תקציב משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים](#), תקנה 23116503.

⁵⁸ ציפי נחשון גליק, מנהלת השירות לנוער, צעירים וצעירות, וטלי יוגב, מנהלת רשות חסות הנוער, משרד הרווחה, שיחה, 6 בפברואר 2017.

⁵⁹ דליה לב שדה, מנהלת השירות לילד ולנוער, וטלי יוגב, מנהלת רשות חסות הנוער, משרד הרווחה, מכתב, 18 ביולי 2016.



לעצמאות", המופעלת מאז מאי 2005 על-ידי עמותת "ילדים בסיכוי – המועצה לילד החוסה", בשותפות של כמה גורמים: משרד הרווחה, עמותת "למרחב", אשלים, המינהל לחינוך התיישבותי, קרן "גנדיר", פנימיות, האגודה למען החייל, האגודה להתנדבות ועוד. ב-2009 קיבלה התוכנית הכרה רשמית של משרד הרווחה.

בתוכנית פותח רצף מענים בתחומי הדיור, הליווי, כישורי חיים, הכוונה, הכשרה מקצועית ושילוב תעסוקתי לבוגרי מסגרות השמה-חוץ ביתית חסרי עורף משפחתי. התוכנית מתאימה לבוגרי פנימיות שיקומיות, לבוגרי כפרי נוער ולעתים גם לבוגרי פנימיות טיפוליות. התוכנית פועלת בכל הארץ ונועדה לתת מענה לכל בוגרי הפנימיות ומשפחות האומנה הנזקקים לליווי.

התוכנית פועלת כמיזם משותף עם אגף תקון של משרד הרווחה. התקציב השנתי שלה הוא כ-5 מיליון שקלים – 43% מהמשרד ו-57% מהעמותה.

באוגוסט 2016 ניתן מענה ל-362 צעירים במסגרת התוכנית. 192 מהם התגוררו ב-32 הדירות של התוכנית ברחבי הארץ⁶⁰ ו-170 גרו בקהילה בדיור עצמאי וקיבלו ליווי מצוות התוכנית.⁶¹

▪ דירות לעצמאות

רוב הדירות שוכנות במרכזי ערים. בכל דירה מתגוררים 6–8 צעירים. הם משלמים שכר דירה מסובסד ומנהלים אורח חיים עצמאי בליווי צוות התוכנית. לכל דירה מלווה דירה (בהיקף של שליש משרה), והוא אחראי להתנהלות הדירה ולשמירה על כללי ההתנהגות, התחזוקה והניקיון. כמו כן הוא אחראי לבניית תוכנית אישית לכל צעיר בשיתוף פעולה עמו. בתוכנית ניתן סיוע בתחומים אלו: השתלבות בתעסוקה, ניהול כלכלי, טיפול רגשי, השלמת לימודים, הכנה לבחינה הפסיכומטרית, הכשרה מקצועית, השכלה, טיפוח כישורים אישיים, משפחתיים וחברתיים, העצמה ושילוב מיטבי בצבא ובשירות הלאומי.

השהות בדירות מוגבלת לארבע שנים וחצי לבנים ולשלוש שנים וחצי לבנות, ובכלל זה תקופת השירות הצבאי או הלאומי. עם סיום השהות הצעירים אמורים לעמוד ברשות עצמם ולעבור למגורים עצמאיים, בהמשך ליווי של צוות התוכנית.

▪ ליווי בקהילה

כאמור, בתוכנית מקבלים ליווי 170 בוגרים, ובהם כאלה שמיצו את זכותם למגורים בתוכנית. מקצתם גרים בשכירות עצמאית ומקצתם בבתי חייל או במעונות סטודנטים. הליווי שהם מקבלים מותאם לצורכיהם, ולכל צעיר נבנית תוכנית אישית. רוב הצעירים שגרים בקהילה סיימו את פרק השירות וזקוקים להדרכה בדרך ללימודים אקדמיים, לימודי מקצוע, השלמת לימודים תיכוניים והתנהלות כלכלית.

במסגרת התוכנית פותחו מענים המותאמים מבחינה תרבותית לחברה החרדית והערבית.

לא כל בוגר של מסגרת השמה חוץ-ביתית חסר עורף משפחתי שמעוניין להשתתף בתוכנית מקבל מקום בה. בשלוש השנים האחרונות חלה עלייה ניכרת במספר הצעירים הפונים לתוכנית: ב-2014 פנו

⁶⁰ הדירות פזורות ברחבי הארץ: עפולה, קריית-ביאליק, ירושלים, הוד-השרון, גבעת-שמואל, חדרה, חולון, ראשון-לציון, מודיעין, נתניה, באר-שבע, פתח-תקווה, גבעתיים, כפר-סבא, בני-ברק ומגידל-כרום.

⁶¹ צוות התוכנית: מנהלת, מנהלת מקצועית, רכז תשתיות ותפעול, רכזת ליווי בקהילה, רכזת תעסוקה, שלושה רכזים מקצועיים אזוריים ו-16 מלווי דירות במשרה חלקית. אנשי הצוות הם אנשי חינוך ועובדים סוציאליים.

נזכיר נתונים שהתקבלו מהתוכנית "גשר לעצמאות", שלפיהם מדי שנה מסיימים 400–500 בני נוער את שהותם בפנימיות ובמשפחות אומנה. כ-30% מהם "צעירים חסרי עורף משפחתי", והפנימייה או המשפחה האומנת הייתה בעבורם הבית. בהגיעם לגיל 18 אין להם בית לחזור אליו.

מקור: עדנה גלבוצקי, מנהלת התוכנית "גשר לעצמאות", עמותת "ילדים בסיכוי – המועצה לילד החוסה", מכתב, ספטמבר 2016.



134 צעירים והתמודדו על 28 מקומות בדירות; ב-2015 פנו 157 צעירים והתמודדו על 37 מקומות בדירות; ב-2016 הגיעו 300 צעירים לכנס מתעניינים ו-170 מהם התמודדו על 42 מקומות בדירות. צוות התוכנית סבור שמספר הבוגרים המעוניינים להשתתף בתוכנית ילך ויגדל. הצעירים שלא נמצא בעבורם מקום בדירות מופנים למענים אחרים – למשל חיילים מופנים לדירות של האגודה למען החייל, לבתי חייל או לדור קיבוץ – אך בפתרונות הללו לא נכלל ליווי.⁶²

יצוין כי יש פנימיות שמקימות ביוזמתן ובמימון **בתי בוגרים** שבהם שוהים בוגרים חסרי עורף משפחתי עד לגיוס לצה"ל או עד שימצאו מקום מגורים חלופי ויוכלו להתחיל חיים עצמאיים. כאמור, **בשנים 2014–2015** שהו בפנימיות חינוכיות ושיקומיות של משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים כ-460 חניכים כאשר היו בני 18 (כ-270 וכ-190 בהתאמה) וכ-190 חניכים בני 19 ויותר (כ-110 ו-86 בהתאמה).⁶³ לא התקבלו ממשרד הרווחה נתונים מפורטים על מספר בתי הבוגרים ועל מספר הבוגרים החיים בהם, אך ברור כי מדובר במענה חלקי וזמני בלבד.

2.2 השירות לנוער, צעירים וצעירות (שירות נוצ"צ)

השירות לנוער, צעירות וצעירים מופקד על איתור, זיהוי ושיקום של בני נוער וצעירים בני 13–25 על רצף מצבי הסיכון, הסכנה, המצוקה והניתוק ממערכות משפחתיות וחברתיות. השירות פועל בשתי דרכים: טיפול של עובדים סוציאליים מומחים לנוער ולצעירים ברשויות המקומיות; הפעלת תוכניות התערבות באמצעות עמותות על-פי מכרז או מיזם משותף, ברמה המקומית וברמה הארצית. השירות מפעיל מסגרות טיפול בקהילה (כמו בתים חמים, מועדונים, מוקדי טיפול וסדנאות העשרה) ומסגרות חוץ-ביתיות (מקלטים למצבי חירום, הוסטלים לטיפול ודירות מעבר לשיקום).⁶⁴

בוגרי מסגרות ההשמה החוץ-ביתיות של השירות לילד ולנוער עוברים מטיפול של השירות לטיפול של השירות לנוער, צעירים וצעירות.⁶⁵

כאמור, בשנת 2014 היו מוכרים לגורמי השירות 3,184 בני נוער, צעירים וצעירות חסרי עורף משפחתי בני 13–25 – 1,675 נערות וצעירות (כ-53%) ו-1,509 נערים וצעירים (כ-47%). באותה שנה היו מוכרים לגורמי השירות כ-2,300 בני נוער, צעירות וצעירים ללא קורת גג: כ-2,000 הוגדרו בורחים מהבית וכ-280 שהו דרך קבע ברחוב (דרי רחוב).⁶⁶

להלן סיכום תוכניות הסיוע לצעירים חסרי עורף משפחתי ששירות נוצ"צ אחראי להן לפי סוג הסיוע ולפי הקבוצה שסיוע זה מיועד לה.

⁶² שם

⁶³ בנצי בראנץ ויוסי וקנין, משרד הרווחה, מכתב, 19 במאי 2016; התקבל במרכז המחקר והמידע של הכנסת ב-14 ביולי 2016.

⁶⁴ משרד הרווחה, [סקירת השירותים החברתיים 2014: שירותים ותוכניות לנוער ולצעירים בסיכון גבוה](#), דצמבר 2015.

⁶⁵ דליה לב שדה, מנהלת השירות לילד ולנוער, וטלי יוגב, מנהלת רשות חסות הנוער במשרד הרווחה, מכתב, 18 ביולי 2016.

⁶⁶ משרד הרווחה, [סקירת השירותים החברתיים 2014](#), [בני נוער וצעירים בניתוק או מעורבים בפלילים: האוכלוסייה שבטיפול השירות לנוער, צעירות וצעירים](#), עמ' 205.



טבלה 1: הסיוע לצעירים ולצעירות מטעם השירות לנוער, צעירים וצעירות של משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, 2015 ⁶⁷		
שם התוכנית	תיאור התוכנית	מספר המענים או המשתתפים מדי שנה
לנערות ולצעירות		
מנטורינג	תוכנית לנערות ולצעירות בשלבי שיקום מתקדמים הלומדות להיות חונכות לנערות בשלבי שיקום התחלתיים. פועלת באוניברסיטת תל-אביב ובמכללת ספיר	120 צעירות
מקלטים	מיועדים למי שנתונות במשבר, במצב חירום או בסכנת חיים; עם לינה	בכל מקלט 12 מיטות; מדי שנה 300 נערות וצעירות שוהות בהם 250 נערות מדי שנה
צל"ש	הכנה לשירות לאומי או צבאי לנערות בקצה הרצף	נתון חסר
החצר הנשית לנערות	תוכנית להפעלת מרחב פתוח ובו טיפול, ליווי, העשרה ומינציה זכויות בעבור נערות וצעירות במצבי סיכון	
לנערים ולצעירים		
מ.ט.ל. – בית חם לנערים	מרכזים לטיפול פרטני וקבוצתי לבני נוער וצעירים במצבי סיכון, מצוקה וניתוק, ובהם ארוחה, פעילות העשרה ואיתור של מי שמתקשים לקבל סיוע	
מכינה לשירות צבאי או אזרחי	שיתוף פעולה עם מכינות לנערים במצבי סיכון כדי להגביר את המוטיבציה לשירות ומתן מלגת מחיה באמצעות המוסד לביטוח לאומי	מענה לכ-30 צעירים בשתי מכינות
אפיקים משלבת	הכנה לעולם התעסוקה בעבור צעירים בוגרי שמונה שנות לימוד (תוכנית פיילוט)	מענה ל-75 צעירים בשלושה יישובים
צעירים בונים	שיקום על-ידי הקניית מקצוע בעל אופק תעסוקתי, ובכלל זה השלמת השכלה	מענה ל-100 צעירים בארבעה יישובים
לנערות ונערים, צעירות וצעירים		
דירות מעבר	דירות לצעירים הזקוקים לחיזוק לפני יציאתם לחיים עצמאיים המספקות מגורים, ליווי, טיפול ותמיכה, בהשתתפות עצמית של 400 ש"ח לחודש בעבור מזון; חלק מהדירות מופעלות על-ידי רשויות מקומיות, וחלק במיזם משותף עם עמותת "ילדים בסיכונים"; הדירות פתוחות גם לצעירים בשירות צבאי; יש דירה ללהט"בים ודירה לנפגעות תקיפה מינית	37 דירות ל-200 צעירים וצעירות בשנה
הוסטלים לצעירים בסיכון	מתן קורת גג, שיקום והקניית כישורי חיים; טיפול אישי וקבוצתי	שלושה הוסטלים לצעירות והוסטל אחד לצעירים, בכל אחד מקום ל-12 איש; 70 מטופלים מדי שנה
אפיקים	תוכנית תעסוקה להשמה מקצועית ולשיקום אישי, מקצועי ותעסוקתי לצעירים וצעירות בוגרי 10-12 שנות לימוד	פועלת ב-25 יישובים ונותנת מענה לכ-600 צעירים וצעירות
תוכנית וינגייט	קורס להכשרה בתחומי ספורט ב-14 מקצועות, בתנאי פנימייה	30 צעירות וצעירים
מישל"י – מכינה שיקומית לימודית	השלמת השכלה תיכונית לצעירים בסיכון שהם חיילים משוחררים, בשיתוף הקרן לחיילים משוחררים, משרד החינוך ומכון וינגייט. התוכנית פועלת בשלוש מכללות: ספיר בשדרות, צפת והדסה בירושלים	60 צעירים וצעירות
ניידות "כתובת רחוב"	ניידות רחוב בשיתוף עמותת "עלם" לאיתור צעירים במצבי סיכון ומשבר	15 ניידות ב-20 יישובים
"בשבילי"	תוכנית להנגשת מרכזי הצעירים (ראו הסבר בפרק 9) בעבור צעירים בסיכון; במרכז מועסק עובד סוציאלי שתפקידו לאתר צעירים בסיכון ובמצוקה ולהנגיש את המרכז בעבורם	התוכנית פועלת ב-17 מתוך כ-71 מרכזים לצעירים. ⁶⁸

⁶⁷ ציפי נחשון גליק, מנהלת השירות לנוער, צעירים וצעירות, וטלי יוגב, מנהלת רשות חסות הנוער, משרד הרווחה, מכתב, 9 בספטמבר 2015.

⁶⁸ כיום פועלים בישראל 71 מרכזים לצעירים. מקור: בועז ירדני, מנכ"ל התאחדות מנהלי המרכזים לצעירים בישראל, דוא"ל, 17 ביולי 2016.



המשך הטבלה 1		
מספר המענים או המשתתפים מדי שנה	תיאור התוכנית	שם התוכנית
תוכניות לקבוצות אוכלוסייה מיוחדות		
כ-100 צעירים וצעירות בשנה	תוכנית תעסוקה אזורית ייעודית לחברה הבדואית בדרום	אוהל חם – תעסוקת בדואים בנגב
12 מיטות; כ-60 נערות וצעירות מדי שנה	מתן מענה טיפולי מיידי (כולל לינה) לאוכלוסייה נזקקת מכל רחבי הארץ; בדרך כלל לזמן קצר	מקלט לנערות ולצעירות מהחברה הערבית בצפון ⁶⁹
12 מיטות; כ-20 צעירות מדי שנה	לינה וטיפול לטווח ארוך לצעירות מעל גיל 18	הוסטל לצעירות מהחברה הערבית ⁷⁰
מענה למאות צעירות וצעירים מדי שנה בכ-20 רשויות	טיפול רגיש תרבות לנערים וצעירים ולנערות וצעירות חרדים במצבי שיקום וניתוק חברתי או משפחתי ברשויות מקומיות	נוח"מ בקהילה – תוכנית בחברה החרדית
מענה לכ-400 בני נוער וצעירים מדי שנה ב-17 ישיבות	הטיפול ניתן במסגרת ישיבות ייעודיות לבני נוער וצעירים במצבי סיכון וניתוק הבאים ממגזר החרדי והדתי	נוח"מ בישיבות – טיפול חוץ-ביתי
מקלט להלנת חירום ושלושה מרכזי טיפול הנותנים שירותים לכ-350 צעירות וצעירים בשנה; שלוש דירות מעבר נוספות בהקמה	מיזם משותף עם עמותת ה.ל.ל. ליצירת מענים טיפוליים, שיקומיים, לינת חירום ולינה שיקומית בעבור צעירים וצעירות במצבי סיכון ומצוקה על רקע חזרתם בשאלה	ה.ל.ל. – המרכז לחוזרים בשאלה
כ-80 בני נוער וצעירים בשנה	תוכניות לטיפול פרטני או משפחתי במיזם משותף של המשרד ושל אגודת להט"ב	טיפול באוכלוסיית להט"ב ⁷¹
כ-60 צעירות	ליווי ושיקום תעסוקתי על-ידי מומחים לתעסוקה ולטיפול בפגיעה מינית	שילוב תעסוקתי לנפגעות תקיפה מינית
כ-300 נפגעות ונפגעים בשבעה יישובים	איתור נפגעות ונפגעי זנות וטיפול בהם, מתוך התמקדות במזעור נזקים, ביצירת אימון בסיסי ובשיקום אישי, חברתי ומשפחתי	טיפול במנוצלים בזנות

נוסף על התוכניות שהוצגו בטבלה, השירות לנוער, צעירים וצעירות של משרד הרווחה עובד בשיתוף פעולה עם מינהלת השירות הלאומי-אזרחי כדי לשלב צעירים וצעירות במצבי סיכון ומצוקה בשירות לאומי-אזרחי ייעודי ולתת להם תמיכה, ליווי והעשרה.

בשנת 2016, מלבד התקציב השוטף של השירות לנוער, צעירים וצעירות של משרד הרווחה, הוקצתה תוספת תקציב של כ-20 מיליון שקלים לפיתוח שירותי לינה ודיוור מיוחדים בעבור צעירים חסרי עורף משפחתי וצעירים בקצה הרצף. המשרד נערך לפתוח כמה סוגים של מסגרות:

- מסגרות לינה לצעירים ולצעירות – שתי מסגרות בירושלים ושתיים בתל-אביב, 12 מיטות בכל מסגרת;
- מסגרת לינה לאוכלוסיית להט"בים בתל-אביב, 12 מיטות;
- הוסטל שיקומי במרכז הארץ לאוכלוסיית להט"בים, 12 מיטות;
- שבע דירות מגורים לצעירים ולצעירות ברחבי הארץ, ארבעה דיירים בכל דירה;
- "דירות" – מודל חדש של שירותי דיוור; בכל דירת 16 מיטות; מתוכננת פתיחה של ארבע דירות, בירושלים, בבאר-שבע, בבת-ים ובחיפה;
- מקלט והוסטל לצעירות מהחברה החרדית.

⁶⁹ ציפי נחשון גליק, מנהלת השירות לנוער, צעירים וצעירות במשרד הרווחה, שיחת טלפון, 22 במאי 2016.

⁷⁰ שם.

⁷¹ אוכלוסיית להט"ב – לסביות, הומוסקסואלים, טרנסג'נדרים וביסקסואלים.



משרד הרווחה פועל לאיתור המבנים המתאימים למסגרות הללו ולפרסום מכרזים להפעלתם.⁷²

2.3 רשות חסות הנוער

רשות חסות הנוער היא הגורם במשרד הרווחה המופקד לפי חוק על מתן טיפול חוץ-ביתי סמכותי כופה למתבגרים במצבים של עבריינות, סטייה חברתית ומצבי סיכון ומצוקה קיצוניים. אוכלוסיית היעד של רשות חסות הנוער מתאפיינת בהפרעות התנהגות חמורות, בפיגור לימודי ותרבותי עמוק, בעשייה פלילית ובדפוסי עבריינות, עזובה והזנחה קשה, בקשיים נפשיים ורגשיים עמוקים ובאי-קבלת מרות וסמכות.⁷³ הרשות מפעילה רשת מסגרות חוץ-ביתיות לקטינים האלה וגם אחראית לצעירים בוגרי המסגרות. אחריות זו מעוגנת בחוק הנוער (שפיטה, ענישה ודרכי טיפול), התשל"א-1971, ונקבעו בו בין השאר דרכי הטיפול במי שיצאו ממעון והמעקב אחריהם.

ברשות חסות הנוער עובדת מפקחת ארצית לנושא פרט ומעקב אחר בוגרים. כל מי שהשתחרר ממעון או ממעון נעול של השירות מקבל ליווי והשגחה של קצין מעקב שנה אחת מיום שחרורו או תקופה ארוכה יותר לפי קביעת הממונה על המעונות. על-פי החוק, קצין מעקב ישמור על הקשר עם כל מי שבטיפולו, וייתן את דעתו, בין השאר, למקום ולתנאים של מגוריו, ללימודיו, לעבודתו ולבילוי זמנו הפנוי.⁷⁴ כאמור, מדי שנה יוצאים כ-300 צעירים ובני נוער מהמעונות של רשות חסות הנוער, רובם צעירים מעל גיל 18. כ-30% מהבוגרים (כ-100 בוגרים) חסרי עורף משפחתי, ובהיעדר בית לשוב אליו הם זקוקים לסיוע בדיוור. ל-30% מהם יש משפחה, אולם היא אינן יכולה לשמש להם עוגן ומסגרת השתייכות.⁷⁵ רמת הנזקקות הגבוהה של בוגרי רשות חסות הנוער, הובילו למסקנה שהם זקוקים לליווי אינטנסיבי בעת ההתמודדות עם חזרתם לקהילה, למשל במציאת עבודה, ברכישת השכלה או הכשרה מקצועית ובמציאת דיוור של קבע.⁷⁶ להלן סוגי הסיוע שנותנת רשות חסות הנוער לבוגרי מעונות חסות הנוער:

■ שירותי תמיכה, ליווי ומעקב לבוגרים בתוכנית "מחסות לעצמאות"

התוכנית מופעלת על-ידי עמותת "עלם" מאז שנת 2010, והיא מיועדת לכל בוגרי מעונות הרשות.⁷⁷ התוכנית פועלת בפריסה ארצית ומותאמת מבחינה תרבותית לקבוצות אוכלוסייה שונות.

⁷² ציפי נחשון גליק, מנהלת השירות לנוער, צעירים וצעירות במשרד הרווחה, שיחת טלפון, 22 במאי 2016; שיחת עדכון, 7 בפברואר 2017.

⁷³ [רשות חסות הנוער](#), תאריך כניסה: 11 באפריל 2016.

⁷⁴ חוק הנוער (שפיטה, ענישה ודרכי טיפול), התשל"א-1971, פרק ז', סעיפים 38-41:

טיפול עוקב (תיקון מס' 14) תשס"ח-2008

38. (א) מי ששוחרר ממעון או ממעון נעול בתום התקופה שקבע בית המשפט לנוער לפי הוראות פרק ה', יעמוד תחת השגחתו של קצין מעקב שנה אחת מיום שחרורו או במשך תקופה ארוכה יותר שקבע הממונה על המעונות.

(ב) מי ששוחרר ממעון או ממעון נעול לפי החלטת ועדת שחרורים לפי סעיף 36 יעמוד תחת השגחה כאמור שנה אחת או עד תום התקופה שקבע בית המשפט להחזקתו, הכל לפי התקופה הארוכה יותר.

תפקיד קצין מעקב וציות להוראותיו

39. (א) קצין מעקב ישמור על הקשר עם כל מי שנמצא בטיפולו, ויתן את דעתו, בין השאר, למקום ולתנאים של מגוריו, ללימודיו, לעבודתו ולבילוי זמנו הפנוי.

(ב) מי ששוחרר ממעון או ממעון נעול לפי סעיף 38 (ב) חייב לציית להוראות קצין המעקב בעניינים האמורים בסעיף קטן (א) עד תום התקופה שקבע בית המשפט להחזקתו.

משך טיפול עוקב

40. (א) על אף האמור בסעיף 38, טיפול עוקב ייפסק לאחר שמלאו לאדם עשרים ואחת שנה.
(ב) טיפול עוקב במי שמשרת שירות סדיר בצבא-הגנה לישראל יהיה בהתאם לפקודות הצבא, כמשמעותן בחוק השיפוט הצבאי, תשט"ו-1955.

ביטול טיפול עוקב (תיקון מס' 14) תשס"ח-2008

41. מי שנמצא בטיפול עוקב, רשאי בית משפט לנוער, על-פי בקשתו או בקשת קצין מעקב, לקצר את תקופת הטיפול העוקב או להפסיקו אם נוכח כי אין צורך בטיפול או שהוא אינו ניתן לביצוע.

⁷⁵ טלי יוגב, מנהלת רשות חסות הנוער במשרד הרווחה, מכתב, 5 במאי 2016.

⁷⁶ פרופ' רמי בנבנישתי, [צעירים הבוגרים ממסגרות של השמה חוץ-ביתית: אתגרים ושירותים](#), האוניברסיטה העברית, ירושלים 2007; דגנית לוי ופאולה כאהן-סטרביצ'ינסקי, ["מחסות לעצמאות" – ליווי בוגרי מעונות רשות חסות הנוער](#), [מחקר הערכה](#), מכון ברוקדייל בשיתוף משרד הרווחה, פברואר 2014.



התוכנית מסייעת לבוגרי מעונות חסות הנוער להשתלב בחברה באמצעות סיוע ברכישת כישורי חיים ומיומנויות לניהול חיים עצמאיים. היא מציעה לצעירים ליווי אישי וקבוצתי בשלושה שלבים עיקריים:

- התוויית תוכנית – יצירת קשר ראשוני עם הבוגר כארבעה חודשים לפני תום שהותו במעון ותחילת ההתווייה של תוכנית אישית בעבורו;
- ליווי הבוגר עם חזרתו לקהילה באמצעות יישום התוכנית האישית שהותוותה בעבורו – ליווי בתהליך ההשתלבות בלימודים, בעבודה, בצבא ובהתנדבות, בשעות הפנאי ובחיי החברה ומשפחה;
- שלב העצמאות – שלב ההכנה לסיום תוכנית הליווי האישי והשתלבות במערך הליווי המחוזי.

לכל בוגר של מסגרות של רשות חסות הנוער מוצע להשתתף בתוכנית "מחסות לעצמאות", דהיינו, הבוגרים אינם חייבים להצטרף לתוכנית וההשתתפות בה וולונטרית. לפי נתונים שמסרה גבי טלי יוגב, מנהלת רשות חסות הנוער, רובם נענים, ומדי שנה כ-280 בוגרי מעונות מקבלי מענה במסגרת התוכנית.⁷⁸ בצוות התוכנית מנהלת, שש רכזות המלוות בוגרים (כל רכזת מועסקת בהיקף של 50% עד 75% משרה, וכל אחת מלווה כ-30 בוגרים) ושתי רכזות מתנדבים. התוכנית מופעלת במימון משרד הרווחה ובתמיכת קרן "גנדיר".⁷⁹

בשנת 2014 פרסם מכון ברוקדייל ממצאי מחקר הערכה על התוכנית. המחקר נערך בשנים 2011–2013 ובחן את תרומת התוכנית לבוגרים בעיני הבוגרים עצמם ובעיני צוות התוכנית והמפקחת האחראית מחסות הנוער באמצעות ראיונות עומק עם. הבוגרים עצמם ציינו שהתוכנית תרמה להם בתחומים כגון שילוב בעבודה, לימודים או שירות צבאי או לאומי; מציאת מקום מגורים; התמודדות עם הליכים ביורוקרטיים בגופים שונים; תמיכה רגשית, בייחוד במצבים של מיעוט ואף היעדר מקורות תמיכה טבעיים (למשל הורים וחברים); מניעת התנהגויות סיכון על-ידי תמיכה וסיוע בשינוי דפוסים של התנהגויות סיכון, אימוץ גישה חיובית יותר לחיים והגברת הביטחון העצמי. בין השאר עלה במחקר שלא כל הבוגרים השתתפו בתוכנית ושיעור ההשתתפות במגזר הערבי נמוך. עורכי המחקר ציינו כי יש למצוא דרכים להרחיב את מעגל המשתתפים בה. נציין כי לפי נתון של המשרד משנת 2016 שהובא לעיל, מדי שנה, מתוך כ-300 בוגרים של מסגרות הרשות כ-280 מקבלים מענה במסגרת התוכנית. אנו מניחים כי חוסר ההתאמה בין ממצאי המחקר לבין הנתון שהתקבל מהמשרד נובע מכך שהנתונים נאספו בשנים שונות. נוסף על כך, במחקר עלה כי חסרים משאבים למתן ליווי אישי לבוגרים.

▪ דירות בוגרים

חסות הנוער הפעילה שש דירות בעבור 24 בוגרים של מעונות רשות חסות הנוער בפריסה ארצית. עמותת "אותות" זכתה במכרז להפעלת הדיור. השנה פורסם מכרז חדש, להפעלת 12 דירות. המפקחת הארצית בתחום הפרט ומעקב בוגרים ממונה על הפניית יוצאי המעונות לדירות. בדירות מתגוררים צעירים בוגרי מעונות בני 18–24 שהם חסרי עורף משפחתי מכל רחבי הארץ. הם מנהלים אורח חיים עצמאי למדי, ומקבלים הכוונה וסיוע. כל המתגוררים בדירות משתתפים בהכשרה מקצועית, לימודית או תעסוקתית או משרתים שירות צבאי או שירות לאומי. במהלך השנה בדירות מוקנות לבוגרים מיומנויות של ניהול חיים עצמאיים והם עוברים תהליך הדרגתי של השתלבות בקהילה, בסביבה מוגנת ותומכת.

⁷⁷ מכרז 210/09 – שירותי תמיכה, ליווי, ומעקב אחרי בוגרי מעונות רשות חסות הנוער בפריסה ארצית.

⁷⁸ טלי יוגב, מנהלת רשות חסות הנוער במשרד הרווחה, מכתב, 5 במאי 2016.

⁷⁹ דגנית לוי ופאולה כאהן-סטרבצינסקי, "מחסות לעצמאות" – ליווי בוגרי מעונות רשות חסות הנוער, מחקר הערכה, מכון ברוקדייל ומשרד הרווחה, 2014.



על-פי רשות חסות הנוער, דרושים כמה אמצעים שיסייעו בהתמודדות עם הקשיים בטיפול בבוגרי מעונות חסרי עורף משפחתי:

- דירות מעבר ייעודיות לקבוצות אוכלוסייה שונות, למשל בני גילים שונים, ממגזרים שונים ובעלי צרכים שונים;
- ליווי צמוד של הבוגרים המתגייסים לצבא;
- קרן לבוגרים למימון לימודים אקדמיים, לימודי מקצוע והשלמת בגרויות.

3. משרד החינוך – חינוך פנימייתי⁸⁰

המינהל לחינוך התיישבותי, פנימייתי ועליית הנוער של משרד החינוך מפעיל כ-250 פנימיות חינוכיות לנוער וכ-45 כפרי נוער, ומתחנכים בהם מדי שנה כ-60,000 תלמידים.

רוב הילדים שוהים בפנימיות חינוכיות של המינהל מבחירה, לשם לימודים בישיבה או בבתי-ספר שלעתים שוכנים הרחק מביתם. חלק מהתלמידים לומדים בפנימיות מסיבות הקשורות לרווחתם הנפשית והפיזית, כגון מצוקה כלכלית של משפחותיהם, אי-יכולת של ההורים לספק להם תנאי מחיה ולימודים ראויים ולתמוך בגידולם הנורמטיבי וקשיים ביחסים עם ההורים ועם הסביבה.

המינהל לחינוך התיישבותי נוהג בצעירים חסרי סביבה משפחתית תומכת כצעירים חסרי עורף משפחתי. בקבוצה זו נכללים צעירים שנאלצים להתמודד עם משימות חיים מורכבות ללא סיוע או מודל חיקוי, צעירים אשר שהו בשנות נעוריהם בכפרי הנוער ובפנימיות בפקוח של המינהל ומשפחתם הגרעינית אינה משמשת בעבורם עורף תומך, האב, האם או שניהם נפטרו, האם אינה נשואה, ההורים פרודים, גרושים או בהליך גירושים, עולים חדשים, צעירים המנותקים ממשפחתם וצעירים שמצבם הסוציו-אקונומי רע.

על-פי נתונים שנאספו בשמונה השנים האחרונות (2008–2015), מדי שנה שוהים בפנימיות של מינהל החינוך הפנימייתי כ-4,000 תלמידים המתאימים להגדרה זו. מתוכם, בין 1,100 ל-1,400 תלמידים הם חסרי עורף משפחתי. מדי שנה כ-400 תלמידים בעלי מאפיינים המתאימים להגדרה של חסרי עורף משפחתי מסיימים מוסדות של המינהל לחינוך התיישבותי.⁸¹

במינהל מונים את האתגרים שהבוגרים של הפנימיות וכפרי הנוער מתמודדים עמם:

- חוסר מוכנות ליציאה מהפנימייה;
 - התמודדות בתקופת המעבר בין השהות בפנימייה לחיים עצמאיים;
 - קשיי הסתגלות בשנה שלאחר היציאה מהפנימייה;
 - השתלבות מיידית בלימודים או בעבודה והשתלבות בקהילה.
- מדיניות המינהל לחינוך התיישבותי בנוגע לצעירים חסרי עורף משפחתי היא שהחינוך הפנימייתי אינו נגמר בגיל 18. לפיכך, לאחר סיום המסגרת החינוכית יש לשמור על רצף חינוכי וטיפול מגיל 18 עד גיל 26. הדבר נעשה באמצעות מינוי רכזת בוגרים במטה המינהל, רכזי בוגרים בכל פנימייה ורכזת הישגים.

⁸⁰ אברהם לוי, מנהל אגף א' – תקציבים, ומירב שלו, רכזת בוגרים ארצית, המינהל לחינוך התיישבותי, פגישה, 15 באוקטובר 2015; ד"ר בני פישר, מנהל המינהל לחינוך התיישבותי, מכתב, 29 ביוני 2016.

⁸¹ אברהם לוי, מנהל אגף א' – תקציבים, ומירב שלו, רכזת בוגרים ארצית במינהל לחינוך התיישבותי, פגישה, 15 באוקטובר 2015.



גורמי המינהל מציינים כי הרצף הטיפולי כרוך בבניית מעטפת הוליסטית לליווי הבוגר בשלוש תחנות בחייו: שלב הפרידה מהפנימייה, לקראת שירות משמעותי ובמהלכו וביציאה לחיים אזרחיים. **תוכנית הבוגרים** מופעלת כיום ב-60 פנימיות ונותנת מענה לכ-1,400 בוגרים במחזור. על-פי גורמי המינהל, מדובר בשירות נחוץ, **וכיום אין מענה מספק בתחום זה**, ויש כוונה להרחיב את התוכנית ל-200 מסגרות שבפיקוח המינהל.

תוכניות ההכנה לסיום המסגרת החינוכית בעבור תלמידים חסרי עורף משפחתי מתחילות בגיל 16, בשלב ההכנה לשירות משמעותי. תלמידי כיתות י"א וי"ב משתתפים בתוכניות הכנה מגוונות בהנחיית עובדים סוציאליים, מדריכים, רכזי בוגרים ואנשי מקצוע חיצוניים, המתקיימות בתוך כפר הנוער או הפנימייה. בתוכניות האלה משתתפים כ-4,000 חניכים בשנתון.⁸²

מאז סוף 2013 מתקיים מדי שנה כנס בוגרי פנימיות של המינהל לחינוך התיישבותי. כנס זה הוא הזדמנות לבוגרי המוסדות של המינהל לפגוש רכזי בוגרים ולהתחיל תוכנית ליווי אישי.

במינהל מציינים שעומדים לפניו כמה אתגרים מערכתיים בטיפול בבוגרי פנימיות חסרי עורף משפחתי:

- יצירת סל שירותים גמיש לבוגר אשר יותאם לכל בוגר ויסייע לו להשתלב בחברה ולחיות חיים עצמאיים (סיוע בדיוור, השלמת השכלה ורכישת השכלה גבוהה, הכשרה מקצועית, השתלבות בשוק העבודה, ייעוץ פסיכולוגי, רפואה מונעת וכו');⁸²
- הטמעת התפיסה שלפיה יש ליצור רצף חינוכי עד גיל 26 בכל הפנימיות בארץ;
- פיתוח מקצועי וייצוב של תפקיד רכזי הבוגרים בכפרי הנוער ובמטה המינהל;
- יצירת ממשקים מול מוסדות ההשכלה הגבוהה כדי לקדם התמחות של סטודנטים לעבודה קהילתית הוליסטית עם בוגרי הפנימיות;
- הקמת פורום מנהיגות לבוגרי הפנימיות.

המינהל לחינוך התיישבותי אינו יכול לסייע בדיוור לבוגרים חסרי עורף משפחתי ואין כיום באפשרותו לתת מענה מלא לכל הנזקקים. על פי גורמי המנהל, הקשיים שעמם מתמודדים כיום במתן סיוע לצעירים חסרי עורף משפחתי נובעים מכך שאין תקציב מוסדר לתחום הבוגרים.⁸³

4. הסיוע של משרד העלייה והקליטה

משרד העלייה והקליטה עוסק בפיתוח מענים ובמתן שירותים לצעירים עולים חסרי עורף משפחתי בשני אגפים: שירותי הרווחה, המטפלים בצעירים עולים במצבי סיכון, ואגף צעירים. אלה מסייעים לכל העולים הצעירים הבודדים, ללא הבחנה בין עולים צעירים שהם חסרי עורף משפחתי ובין עולים צעירים שעלו לארץ בגפם אך יש להם משפחה בחו"ל שהם עומדים אתה בקשר.

להלן תוכניות הסיוע העיקריות של אגף הצעירים של המשרד:

תוכניות כלליות

⁸² התוכניות: תוכנית "חלמיש", סדנאות מניעה, חינוך והכנה לחיים, תהליכי פרידה, תוכנית "פעמונים", מיניות בריאה, תוכנית "לקראתך", "אחריי" – הכנה לשירות צבאי או לאומי משמעותי, תוכניות להעמקת הזהות – "מסע אל עצמי", הכנה לשנת שירות ומכינה – "מעשה". בשנים 2008–2014 השתתפו בתוכניות כ-28,000 חניכים.

⁸³ אברהם לוי, מנהל אגף א' – תקציבים, ומירב שלו, רכזת בוגרים ארצית במינהל לחינוך התיישבותי, פגישה, 15 באוקטובר 2015.



- **תוכניות צעירים בודדים** מופעלות בשיתוף הסוכנות היהודית, ובהן סידור מקום מגורים עם ההגעה לארץ, אולפן ללימוד עברית, סיוע באמצעות צוות מלווה של מדריכים ועובדים סוציאליים דוברי שפות, הדרכה חברתית ותרבותית, הנגשת שירותים והכוון תעסוקתי ולימודי. מדי שנה משתתפים בתוכניות אלו 1,000 צעירים;

- **מימון רכז עולים** (לא רק לעולים בודדים) **במרכזי הצעירים** (הסבר על מרכזי צעירים ראו בפרק 9) ב-31 רשויות מקומיות – מיזם משותף עם גוינט ישראל. מתפקידי הרכזים: טיפול פרטני והנגשת שירותים.

תוכניות לחיילים בודדים עולים

- **הכנה בתנאי פנימייה לקראת שירות צבאי למועמדים לשירות**: מיזם משותף עם משרד הביטחון. ב-2015 פעלו שש תוכניות הכנה, ולשנת 2016 תוכננו עשר תוכניות. מדי שנה משתתפים בתוכניות האלה 300-400 צעירים;

- **מימון קורסי הכנה והשתלבות בתחילת השירות בצה"ל**;

- **סיוע כספי חודשי**, בשיתוף משרד הבינוי והשיכון⁸⁴ (להסבר על תנאי הזכאות ועל היקף הסיוע ראו פרק 5);

- **מכינות לקראת שחרור לחיילים בודדים** בהובלת הסוכנות היהודית: מדי שנה מתקיימות 12 מכינות ל-80 חיילים בכל מכינה, בתנאי פנימייה, במשך שבוע ימים. המשרד בוחן תוכנית המשכית של ליווי חיילים עולים בודדים לאחר שחרור. **המשרד אחראי להנגשת הזכויות של החיילים הבודדים לאחר השירות.**

לימודים

מינהל הסטודנטים לעולים חדשים צעירים (לא רק בודדים), אך בדגש מיוחד על מעטפת תמיכה לסטודנטים בודדים):

- מימון שכר לימוד בשלוש שנות הלימוד לפי התקן, במסלולים לתואר ראשון, תואר שני, לימודי תעודה, לימודי הנדסה, תוכניות קדם-אקדמיות ועוד;

- מלגות קיום לקבוצות אוכלוסייה מיוחדות (סטודנטים עולים יוצאי בוכרה, יוצאי קווקז, יוצאי אתיופיה, יוצאי אוקראינה, יוצאי צרפת ועוד);⁸⁵

- שירותי מעטפת, ובכלל זה תמיכה אקדמית, חברתית וסוציאלית: ליווי חברתי ואישי של מדריכים, תמיכה של עובד סוציאלי, הכוון תעסוקתי ולימודי, חונכות ושיעורי עזר ופעילות חברתית (סדנאות, טיולים, תרבות וכו');

- **פרויקט שח"ק (שירות חברתי-קהילתי)** – כ-1,200 סטודנטים עולים בשנה פעילים במגוון מסגרות למען הקהילה, ובכלל זה למען ילדים, קשישים ונכים, תמורת מלגת שכר לימוד.

לדעת אנשי אגף צעירים, יש חשיבות רבה במתן ליווי חונכות לצעירים עולים בודדים, כדי לשלבם באופן מיטבי בחברה ולהשאירם בארץ. באגף בוחנים פיתוח תוכניות ליווי מיוחדות לעולים צעירים בודדים לאחר שירותם הצבאי.

⁸⁴ רות מנע, סגנית מנהל מינהל סיוע בדיר במשרד הבינוי והשיכון, שיחת טלפון, יולי 2016.

⁸⁵ מלגת קיום לכל שנת לימודים עד לסכום של 600 ש"ח לחודש ועד תשעה חודשים, ובתנאים שנקבעו בהוראות שעה בנושא. משרד העלייה והקליטה, **לימודים גבוהים, תנאי זכאות, היקף הסיוע**, כניסה: נובמבר 2016.



שירותי הרווחה של המשרד מטפלים בעולים במצבי סיכון ומצוקה בכלל ובצעירים עולים חסרי עורף משפחתי בפרט. **בשירותי הרווחה של המשרד מציננים קשיים של צעירות עולות במצבי סיכון שזוהו במהלך השנים**, כגון היעדר קורת גג, מצוקה כלכלית, התנהגויות מין מסוכנות ושוטטות, ופיתחו תוכניות התערבות ייעודיות. שירותי הרווחה של המשרד מפעילים ארבע תוכניות לנערות ולצעירות עולות על רצף הסיכון – בחיפה, בפתח-תקווה, בקריית-מלאכי ובנתניה. בתוכניות אלו משתתפות כ-500 נערות וצעירות. מהמשרד נמסר כי גורמי המשרד אינם יכולים לספק נתונים נפרדים על נערות ועל צעירות.

אצל חיילים עולים במצבי סיכון המטופלים בשירות הרווחה במשרד נמצאו מאפיינים כגון התמודדות עם עוני ומצוקה כלכלית וקשיי הסתגלות בארץ. על-פי נתוני המשרד, בשנים 2011–2015 טיפלו שירותי הרווחה ב-169 חיילים עולים, דהיינו, כמה עשרות חיילים עולים מטופלים מדי שנה.

5. סיוע לחיילים בודדים בצה"ל⁸⁶

צה"ל נותן סיוע מיוחד לצעירים חסרי עורף משפחתי המתגייסים או משרתים בשירות צבאי על-פי קריטריונים שהוא קובע. בצה"ל "צעירים חסרי עורף משפחתי" שייכים לקבוצה של חיילים בודדים, והסיוע שצה"ל נותן לחיילים חסרי עורף משפחתי מתבסס על הסיוע שניתן לכל החיילים הבודדים. בצבא יש שתי קבוצות של חיילים המוגדרים כחיילים בודדים:

1. חייל בודד מובהק – חייל שהתייתם משני הוריו או חייל שהוריו מתגוררים בחו"ל דרך קבע, בין שעלה לארץ בגפו ובין שהוריו היגרו לחו"ל או יצאו לשליחות בחו"ל לחצי שנה ויותר;
 2. חייל בודד – חייל חסר עורף משפחתי – חייל שיש לו קרובי משפחה מדרגה ראשונה בישראל, אך הוא אינו מקיים עמם קשר ואינו מקבל מהם תמיכה.
- חייל חסר עורף משפחתי** הוא חייל העונה על אחד או יותר הקריטריונים שלהלן:
- אינו מקיים שום קשר עם הוריו;
 - חייל שהוריו אינם משמשים בעבורו תא משפחתי מתפקד, גם אם הוא בקשר עם שני הוריו או עם אחד מהם אך אין לו אפשרות להתגורר עמם והוא אינו מקבל מהם תמיכה;
 - הוכח כי החייל הורחק מהמסגרת המשפחתית וכי משפחת החייל אינה מספקת לו תמיכה כלכלית ומקום לינה נאות, אף לא באמצעות אנשים אחרים;
 - חייל שעד הגיעו לגיל 18 התגורר אצל משפחת אומנה אשר הוכרה ככזאת במשרד הרווחה, בין שהוא ממשיך להתגורר אצלה ובין שאינו מתגורר אצלה;
 - כל מצב משפחתי אחר שבגיניו השתכנעה ועדת החריגים כי הורי החייל אינם משמשים בעבורו תא משפחתי ויש הצדקה להכרה בו כחסר עורף משפחתי.
- על-פי נתונים של צה"ל מהשנים 2008–2014, צה"ל מכיר מדי שנה ב-4,000–4,600 חיילים כ"חסרי עורף משפחתי". כאמור, חיילים אלו נחשבים לחיילים בודדים ומקבלים מצה"ל סיוע שמיועד לקבוצת אוכלוסייה זו. חלקם מקבלים סיוע כלכלי נוסף על הסיוע שניתן לחיילים בודדים. להלן נתונים על

⁸⁶ אם לא יצוין אחרת המידע התקבל מלשכת הרמטכ"ל, מזכירות הפיקוד העליון, מכתב בנושא "מענים לצעירים חסרי עורף משפחתי", אוגוסט 2015.



צעירים חסרי עורף משפחתי שהוכרו ככאלה בצה"ל בשנים 2008–2014 בפילוח לפי מין, ונתונים על חיילים חסרי עורף משפחתי שמקבלים סיוע כלכלי נוסף:

טבלה 2: מספר החיילים חסרי העורף המשפחתי המוכרים בצה"ל בכל שנה בשנים 2008–2014, בפילוח לפי מין ומקבלי סיוע כלכלי נוסף ⁸⁷							
שנה	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
הוכרו כחסרי עורף משפחתי	3,937	3,698	3,116	3,110	3,512	4,245	4,627
גברים	2,601	2,449	2,138	2,142	2,414	2,808	3,037
נשים	1,336	1,249	978	968	1,098	1,437	1,590
מקבלים סיוע כלכלי נוסף*	2,134	1,935	1,840	1,964	2,148	2,109	1,871

* יש חפיפה בנתונים בין שנים שונות, מאחר ששירות צבאי נמשך כמה שנים וכל חייל מופיע בנתונים של כמה שנים.
** נוסף על מה שמקבל חייל בודד.

חייל שמבקש להיות מוכר כחייל בודד צריך להגיש בקשה לפני השירות הצבאי או לאחר גיוסו. המרכז לשירות הפרט, שהוא גוף מטכ"לי, מוסמך להכיר בחייל חסר עורף משפחתי כחייל בודד. הטיפול באוכלוסייה של צעירים חסרי עורף משפחתי ניתן על-ידי סגלי תנאי שירות בצבא (ת"ש). בצה"ל מציינים כי בשנת 2010 נעשתה בצה"ל עבודת מטה לבחינת סוגיית החיילים הבודדים, ובעקבותיה הוקם בצה"ל מדור בודדים, אשר ייעודו הוא טיפול בחיילים בודדים טרם גיוסם ובמהלך שירותם. נוסף על כך, במדור בודדים הוקם "מוקד הבודדים", אשר זמין 24/7 לחיילים הבודדים, למפקדים, לסגל ת"ש ולכל פונה אחר בכל שאלה ובעיה הקשורה בנושא. במסגרת מאמציו לשיפור הטיפול בפרט צה"ל משתף פעולה עם כמה גופים: משרד העלייה והקליטה, הסוכנות היהודית, משרד הבינוי והשיכון, פורום כפרי הנוער והפנימיות, עמותות, פנימיות ורשויות מקומיות.

זכויותיהם של צעירים חסרי עורף משפחתי:

- מענק חודשי בגובה שכר טוראי (540 ש"ח)⁸⁸;
- תוספת תשלום לחיילים בודדים המשרתים ביחידות קדמיות, לפי רמת הפעילות שלהם (בין 210 ל-420 ש"ח);
- מענק מזון חודשי (120 ש"ח);
- **דיוור** לפי בחירה: לינה בבתי החייל ברחבי הארץ, דירות לינה בקיבוצים וקבלת סיוע כספי לתשלום שכר דירה.⁸⁹ לחיילים חסרי עורף משפחתי שהוכרו ככאלה טרם גיוסם, עוד בהיותם מיועדים לשירות ביטחוני (מלש"בים), צה"ל מאפשר לינה באחד ממקומות שהוצגו לעיל עד חצי שנה לפני הגיוס. נוסף על כך, לחיילים ניתנים תווי חג לחג פסח ולראש השנה (500 ש"ח לכל חג), יום סידורים אחת לחודשיים וסדנאות הכנה לקראת השחרור. מפקדיהם של חיילים חסרי עורף משפחתי עורכים עמם ריאיון אחת לחצי שנה ומבקרים במקום מגוריהם אחת לשנה.

⁸⁷ לשכת הרמטכ"ל, מזכירות הפיקוד העליון, מכתב בנושא "מענים לצעירים חסרי עורף משפחתי", אוגוסט 2015.

⁸⁸ נתונים מסוף 2015.

⁸⁹ יצוין שהסיוע בשכר הדירה ניתן בשיתוף משרד הבינוי והשיכון. מקור: צח בן-יהודה, הסיוע הניתן לחיילים עולים בודדים עם שחרורם מצה"ל, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, יוני 2016.



למפקד היחידה יש כלי לסיוע כלכלי נוסף – מענק לפתרון בעיה כלכלית דחופה (בין 2,000 ל-3,000 ש"ח בשנה). כמו כן יש סל פעילויות לסיוע למתגייסים שעונים על קריטריונים של "בודדים", כגון גדנ"ע, ימי צה"ל והכנה לגיוס.

5.1 הטבות לחיילים בודדים לאחר השחרור⁹⁰

החיילים המשוחררים זכאים למגוון הטבות, וחלקן מעוגנות בחוק קליטת חיילים משוחררים, התשנ"ד-1994. להלן יסקרו הטבות העיקריות הניתנות לחיילים משוחררים בכלל ולחיילים בודדים משוחררים בפרט.

הקרן והיחידה להכוונת חיילים משוחררים של משרד הביטחון הוקמו מכוח החוק האמור, ובאמצעותן **כל החיילים המשוחררים זכאים להטבות האלה:**

- מענק שחרור (סכומו תלוי בסוג השירות ובמשכו);
- פיקדון אישי (סכומו תלוי בסוג השירות ובמשכו) שאפשר לממש בחמש השנים הראשונות שלאחר שירות חובה או שירות לאומי-אזרחי⁹¹ לאחת משש המטרות המנויות בחוק: לימודים, הכשרה מקצועית, הקמת עסק, דיור, נישואים או לימוד נהיגה ברכב;⁹²
- מלגות לימודים ממגוון קרנות;
- מחיר מיוחד לקורס הכנה לבחינה הפסיכומטרית לכל החיילים המשוחררים וסיוע במימון הקורס לחיילים משוחררים זכאים לפי נתונים סוציאליים וכלכליים;⁹³
- הקרן והיחידה להכוונת חיילים משוחררים, המכינה האוניברסיטאית של אוניברסיטת חיפה ומשרד החינוך פיתחו תוכנית לימודים ייעודית לעידוד לימודים גבוהים בקרב **חיילים משוחררים דרוזים, צ'רקסים, בדואים ובוגרי שירות לאומי-אזרחי**. התוכנית מציעה להם מימון לימודים מלא במכינות קדם-אקדמיות, וכן לימודים במכינה כללית באוניברסיטת חיפה, המאפשרים לבוגרי המכינה השתלבות בכל מסלולי הלימוד האקדמיים באוניברסיטת חיפה ובמוסדות לימוד המכירים במכינה;⁹⁴
- ייעוץ בלשכות המחוזיות של הקרן והיחידה להכוונת חיילים משוחררים בתחום ההשכלה והתעסוקה. נוסף על כך, שירות צבאי הוא אחד הקריטריונים לזכאות להשתתפות בכמה תוכניות של משרד הבינוי והשיכון: זיכוי מיוחד בתשלום מס הכנסה ב-36 החודשים הראשונים שלאחר השחרור, פטור מתשלום דמי ביטוח לאומי ותשלום דמי אבטלה לתקופות מוגדרות, הטבות בקופות-החולים, מענק עבודה נדרשת ועוד.

אשר לסיוע בתחום הדיור, **חיילים בודדים משוחררים זכאים ללינה בבתי החייל** של האגודה למען החייל ברחבי הארץ עד שישה חודשים לאחר השחרור במימון משרד הביטחון. כמו כן, חיילים בודדים זכאים **למענק חד-פעמי לסיוע בשכר דירה בסך 6,000 ש"ח**. יובהר כי המענק תלוי בקבלת מימון מוועדת העיזבונות או האפוטרופוס הכללי על סמך בקשה שהקרן מגישה בכל שנה.

⁹⁰ ש.ם.

⁹¹ לאחר חמש שנים מסיום שירות החובה עומדות לרשות החיילים המשוחררים שנתיים נוספות בלבד לממש את כספי הפיקדון האישי או את יתרתו לכל שימוש וללא תנאי. מקור: הקרן והיחידה להכוונת חיילים משוחררים, פיקדון אישי, תאריך כניסה: יולי 2016.

⁹² הקרן והיחידה להכוונת חיילים משוחררים, פיקדון אישי, תאריך כניסה: מאי 2016.

⁹³ הקרן והיחידה להכוונת חיילים משוחררים, קורס הכנה לבחינה הפסיכומטרית, תאריך כניסה: יולי 2016.

⁹⁴ אתר האינטרנט של הקרן והיחידה להכוונת חיילים משוחררים, תאריך כניסה: מאי 2016.



בהקשר של מתן הטבות לחיילים בודדים משוחררים נציין את **התוכנית "כנפיים"** מייסודה של הסוכנות היהודית, אשר פועלת מאז שנת 2005 בשיתוף משרד העלייה והקליטה וקרן "מיראז"⁹⁵ ובסיוע גורמים בצה"ל. בתוכנית ניתנים מדי שנה שירותים לכ-800 חיילים עולים בודדים המשתחררים משירות בצה"ל וזקוקים לסיוע כלשהו. **הסיוע נמשך כשנתיים לאחר השחרור**. יצוין כי בתוכנית ניתן סיוע ממועד הגעתם של חיילים עולים בודדים לישראל לפני הגיוס לצה"ל וגם במהלך השירות עצמו. אחד מחלקיה המרכזיים של התוכנית הוא מכינה בת חמישה ימים לחיילים עולים בודדים כשלושה חודשים לפני שחרורם כדי ללמוד על המעבר לאזרחות ולקבל מידע על זכויותיהם. לאחר השחרור, במשך שנתיים, חיילים עולים בודדים רשאים להמשיך להיפגש עם היועץ האישי שמונה להם מטעם התוכנית לפי צורכיהם. יועצים אלו הם אנשי מקצוע בתחומי הפסיכולוגיה והכלכלה ומאמנים אישיים.

הסוכנות היהודית ומשרד העלייה והקליטה פועלים להרחבת התוכנית כדי לתת שירותים ל-400 חיילים עולים בודדים נוספים מדי שנה ולהרחיב את פעילות התוכנית בתחומי הליווי האישי של החיילים, מתן סיוע כספי ומתן סיוע משפטי.

חשוב להדגיש כי לא כל הצעירים חסרי העורף המשפחתי מתגייסים לצה"ל. למשל, על-פי נתוני מחקר הערכה לתוכנית "מחסות לעצמאות" (2014),⁹⁶ שכאמור מסייעת בהשתלבותם של בוגרי מעונות חסות הנוער בחברה, רק כ-21% מבני ה-18 ומעלה שסיימו אחת ממסגרות רשות חסות הנוער משרתים בצבא. נוסף על כך, לא כל הצעירים חסרי העורף המשפחתי שמתגייסים מסיימים את השירות, והמענה של צה"ל לצעירים חסרי עורף משפחתי ניתן רק בזמן השירות ומסתיים זמן קצר אחריו.

6. צעירים חסרי עורף משפחתי בשירות הלאומי-אזרחי⁹⁷

מסגרת ההתנדבות של כלל המתנדבים למעט מתנדבים חרדים מכונה "שירות לאומי", ומסגרת ההתנדבות של חרדים מכונה "שירות אזרחי". המועמדים להתנדבות במסגרות אלו הם מי ששירותם הצבאי נדחה, שקיבלו פטור משירות צבאי או שלא נקראו לשירות צבאי. תחומי השירות שבהם אפשר להתנדב מפורטים בחוקים, בתקנות ובהחלטת ממשלה.

הרשות לשירות לאומי-אזרחי היא הגוף הממונה על מערך השירות הלאומי-אזרחי, והיא נתונה כיום באחריות משרד החקלאות ופיתוח הכפר. גיוס המתנדבים ושיבוצם בשירות הלאומי נעשה על-ידי שש עמותות, המכונות "גופים מוכרים"⁹⁸, וגיוס החרדים נעשה על-ידי עמותת "רחשי לב", המשמשת זרוע ביצועית של הרשות.

⁹⁵ קרן "מיראז", ישראל למען קהילת יוצאי איראן, היא גוף פילנתרופי הפועל למען קהילת יוצאי איראן בישראל מאז שנת 1998.

⁹⁶ דגנית לוי ופאולה כאהן-סטרבצ'ינסקי, **"מחסות לעצמאות" – ליווי בוגרי מעונות רשות חסות הנוער, מחקר הערכה**, מכון ברוקדייל ומשרד הרווחה, 2014.

⁹⁷ אם לא צוין אחרת מקורות המידע בפרק זה: אוריאה אלמסי, **הכשרות מקצועיות ותקני דיור למתנדבי השירות הלאומי**, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 7 ביוני 2016; יעקב עמר, **סמנכ"ל רשות השירות הלאומי-אזרחי**, פגישה ספטמבר 2015.

⁹⁸ כיום יש שישה גופים מוכרים המטפלים במתנדבים שאינם חרדים: האגודה להתנדבות; בת-עמי; עמינדב; שלומית; ש"ל; שוויון חברתי. עד השנה האחרונה עיריית ירושלים הייתה אחד המפעילים. בינואר 2016 הוכרו עוד שתי עמותות להפעלת מתנדבים, "אופק לקידום מתנדבים צעירים בישראל" ו"חיבור מחדש", והן החלו להפעיל מתנדבים בשנת הלימודים תשע"ז, בד בבד עם הפסקת הפעילות של עיריית ירושלים בתחום. נציין כי במרס 2016 עתרה התנועה לאיכות השלטון לבג"ץ נגד ההכרה בשני הגופים המוכרים החדשים.



בשנת הלימודים תשע"ה שירתו 15,675 מתנדבים בשירות הלאומי⁹⁹ (בנות דתיות, ערבים, מי שפטורים מצה"ל מסיבות שונות ואוכלוסיות מיוחדות: מתנדבים עם מוגבלויות, נוער במצוקה – נוער מנותק, נערות במצוקה ונערים בסיכון). כ-3% מהמתנדבים היו צעירים בסיכון (489 איש),¹⁰⁰ חלק מהם חסרי עורף משפחתי (ובהם צעירים שיש להם משפחה אך מסיבות שונות היא דחתה אותם, צעירים שאין להם משפחה או הורים ובווגרי מסגרות השמה חוץ-ביתיות¹⁰¹). לא ידוע לגורמי הרשות מה שיעור המתנדבים המוגדרים כנוער בסיכון שאינם מתגוררים בבית הוריהם או חסרי עורף משפחתי. נציין כי בנובמבר 2015 שירתו בשירות האזרחי קרוב ל-800 מתנדבים חרדים.

מקום שירות המבקש להפעיל מתנדבים (הגוף המפעיל), בין שהוא ממשלתי ובין שהוא מהמגזר השלישי, הוא הנושא בעלות התקן למתנדב שקבעה הרשות, למעט תקנים למתנדבים חרדים, למתנדבים ערבים, לצעירים בסיכון, ובהם צעירים חסרי עורף משפחתי,¹⁰² ולצעירים עם מוגבלות, שממומנים על-ידי הרשות. את הקריטריונים להגדרתם קבעה ועדת היגוי הבין-משרדית,¹⁰³ והם זכאים לתקן מורחב מהתקן הרגיל, שנכללים בו שירותים נוספים על אלה שניתנים למתנדבים האחרים. לתקן המורחב יש מעטפת ממשלתית וציבורית,¹⁰⁴ ובמסגרתו ניתנים כל השירותים הנדרשים למתנדבים מאוכלוסיות מיוחדות: הכנה לעולם התעסוקה, סדנאות מנהיגות ומעורבות חברתית, הכנה להשתלבות בחברה לאחר השירות, העשרה, פיתוח מיומנויות טכנולוגיות (מחשבים) ותוכניות בנושאי זהות, ערכים וחיבור למדינה. על-פי הנוהל, הגוף המוכר ירכוש את השירותים האלה מגוף מעטפת.

מספר התקנים בעבור אוכלוסיות מיוחדות בשירות הלאומי מוגבל מחוסר תקציב, ואין אפשרות לספק את כל הצרכים של צעירים מתנדבים השייכים לקבוצות סיכון.¹⁰⁵ בדיונים בוועדות הכנסת עלתה לא פעם בעיית המספר הגדול של מתנדבים "שקופים", הנמצאים בקצה העליון של הרצף התפקודי, ואינם מוגדרים כמי שמשתייכים לאוכלוסיות המיוחדות לפי קביעת ועדת ההיגוי הבין-משרדית. לדברי אחד הגופים המפעילים (עמותת "שלומית"), בשנים האחרונות משרד החינוך והרשות הקצו כ-100 תקנים לצעירים הנמצאים בקצה העליון של הרצף התפקודי ואינם משתייכים לאוכלוסיות המיוחדות, אך יש צורך בתקנים נוספים.

אשר לדיור בזמן השירות, המתנדבים רשאים לגור במהלך שירותם בבית ("תקן בית") או בדירה שכורה בקרבת מקום השירות ("תקן חוץ"). מתנדב זקוק לדיור מסוג תקן חוץ אם הוא מתגורר במרחק של 30 ק"מ ומעלה ממקום השירות¹⁰⁶ או אם הוא אינו יכול לגור בבית עם משפחתו, אם מסיבות משפחתיות שונות ואם בהיעדר עורף משפחתי.¹⁰⁷

⁹⁹ בנתון זה לא נכללים חרדים.

¹⁰⁰ יותר ממחצית המשרתים בשירות לאומי בשנת תשע"ה הם בנות הציונות הדתית, כחמישית – ערבים, כ-18% – חילונים, וכ-4% – מתנדבים עם צרכים מיוחדים.

¹⁰¹ יעקב עמר, סמנכ"ל רשות השירות הלאומי-אזרחי, פגישה, ספטמבר 2016.

¹⁰² שם.

¹⁰³ על-פי סעיף 5.4 של נוהל ועדת ההיגוי לשירות לאומי-אזרחי לאוכלוסיות מיוחדות, נוער מנותק – צעירות וצעירים הנמצאים בדרגות שונות של ניתוק מהחברה ומנותני השירותים ונתונים במצבי סיכון ומצוקה. הנוהל נשלח על-ידי יעקב עמר, סמנכ"ל רשות השירות הלאומי-אזרחי, בספטמבר 2015.

¹⁰⁴ על-פי סעיף 3 של נוהל ועדת ההיגוי לשירות לאומי-אזרחי לאוכלוסיות מיוחדות: מעטפת ממשלתית – שירותים הנדרשים לליווי ולהפעלה של מתנדבים בשירות לאומי-אזרחי לאוכלוסיות מיוחדות הניתנים על-ידי הגוף המוכר; מעטפת ציבורית – שירותי העשרה והכנה לתעסוקה שהם שירותים משלימים הנדרשים להפעלת מתנדבים לאוכלוסיות מיוחדות הניתנים על-ידי גוף המעטפת הציבורית (גוף שנבחר בהליך מכרזי מטעם המשרדים ואחראי למעטפת הציבורית).

¹⁰⁵ יעקב עמר, סמנכ"ל רשות השירות הלאומי-אזרחי, פגישה, ספטמבר 2016.

¹⁰⁶ תקנות שירות לאומי (תנאי שירות למתנדב בשירות לאומי) (דמי כלכלה ודיוור), התש"ס-1999, סעיף 3(2).

¹⁰⁷ יעקב עמר, סמנכ"ל רשות השירות הלאומי-אזרחי, פגישה, ספטמבר 2016.



הגוף המפעיל המממן את תקן השירות ממונה גם על מימון תקן הדיור, אך הגוף המוכר הוא המחליט אם להיענות לבקשת המתנדב ולשבצו בתקן חוץ. בשל אורח חייהם של המתנדבים הערבים והחרדים, הם משרתים רק בתקן בית, ואילו למתנדבים מקרב האוכלוסיות המיוחדות הרשות החליטה שלא להקצות תקני דיור, בטענה שתקן חוץ יקר בכ-40% מתקן בית, ואם יוקצו להם תקני חוץ תיאלץ הרשות להקטין את מספר תקני השירות לאוכלוסיות המיוחדות.¹⁰⁸ משום כך הרוב הגדול של המתנדבים המוגדרים צעירים בסיכון משרתים בתקן בית (כ-90% – 430 מתוך 480 המתנדבים באמצעות חמשת הגופים המוכרים בשנה זו), והשאר (כ-10% – 50 צעירים) – בתקני דיור במימון פרטי ובחלופות אחרות, אף שייכתן שבגלל נסיבות חייהם הם אינם מתגוררים בבית הוריהם, וייתכן שמקצתם חסרי עורף משפחתי. כלומר, בשל העלויות הגבוהות של תקן החוץ והיעדר התקציב המתאים לצעירים בסיכון חסרי עורף משפחתי אין מענים מתאימים להסדרת שירות לאומי-אזרחי לקבוצת אוכלוסייה זו. מרכז המחקר והמידע של הכנסת פנה לכמה משרדי ממשלה בבקשה לקבל מידע על מספר תקני הדיור שהם מממנים לפי קבוצות אוכלוסייה. מארבעה משרדים ממשלתיים (החינוך, הרווחה, הבריאות וביטחון הפנים) התקבלו נתונים חלקיים בלבד, ואי-אפשר ללמוד מהם אם מספר התקנים שהם מקצים מתאים לצורכי המתנדבים לשירות מהקבוצות המיוחדות, ובהם צעירים בסיכון. מנתונים שנמסרו בדיון של הוועדה לביקורת המדינה של הכנסת באוקטובר 2015 עלה כי קרוב ל-200 מתנדבים שהם צעירים בסיכון משרתים בתקנים של משרד החינוך, והמשרד משתתף במימון הדיור שלהם ובמתן ליווי מתאים.¹⁰⁹

בהחלטת ממשלה משנת 2007 העוסקת בהקמת הרשות לשירות הלאומי-אזרחי נקבע כי תחומי ההתנדבות הם "בראש ובראשונה לתועלת הציבור, הקהילה והחברה; בנוסף, השירות יתרום גם לתועלת האישית של המשרתים עצמם" (ההדגשה לא במקור).¹¹⁰ לפיכך, התפקיד שהמתנדב ממלא בשירות הלאומי אמור לתרום להתפתחותו, לשפר את הכישורים המקצועיים שלו ולסייע לו בהשתלבות העתידית בשוק העבודה. לפי קרן הזדמנות לקידום השירות האזרחי, "שירות לאומי-אזרחי מהווה מסגרת התנדבותית מקצועית ומוכרת אשר עשויה להוות אלטרנטיבה ערכית ומעצימה עבור צעירים עם מוגבלויות וצעירים בסיכון החווים הדרה ושוליות חברתית במהלך חייהם ושוב כשהם אינם נקראים לשירות בצבא. אי-נגישותם למערכות המרכזיות באמצעות שירות צבאי או לאומי משעתק את מצבם החברתי ומקטין משמעותית את סיכוייהם למוביליות חברתית עתידית".¹¹¹

כיום אין מדיניות ברורה בנוגע למתן דיור לצעירים חסרי עורף משפחתי: מצד אחד גורמי רשות השירות הלאומי-אזרחי ערים לחשיבות של שילוב צעירים בסיכון בשירות והם פועלים לשילובם, ומצד אחר אין גיבוי תקציבי לפעילות בנושא, והגופים המוכרים והגופים המפעילים אינם מחויבים לשלב צעירים אלו במסגרות השירות ולספק להם דיור בזמן השירות. המחסור בפתרונות דיור למתנדבים מקבוצות מיוחדות, ובהם מתנדבים חסרי עורף משפחתי, עלול למנוע מהם להשתתף בשירות הלאומי-אזרחי.

¹⁰⁸ לדברי הרשות, במקרים מיוחדים, כשיש גורם שמוכן לממן את תוספת התקציב הדרושה (קרנות פרטיות) או כשמתאפשרים מגורים בדירות של משרד הרווחה או של משרד הבריאות, יאושר למתנדבים אלו תקן חוץ.

¹⁰⁹ דוד פלבר, מנהל אגף בנות שירות לאומי במשרד החינוך, פרוטוקול מס' 40, דיון בוועדה לביקורת המדינה בנושא: "שירות לאומי-אזרחי – ממצאי מעקב", 28 באוקטובר 2015.

¹¹⁰ החלטת הממשלה מס' 2295, [הקמת מינהלה לשירות אזרחי-לאומי בישראל](#), 19 באוגוסט 2007.

¹¹¹ קרן הזדמנות לקידום השירות האזרחי, מכתב בנושא "נוער מנותק וצעירות במצוקה בשירות לאומי-אזרחי", נמסר על-ידי יעקב עמר, סמנכ"ל הרשות לשירות לאומי-אזרחי, פגישה, ספטמבר 2016.



7. סיוע בדיוור מטעם משרד הבינוי והשיכון¹¹²

משרד הבינוי והשיכון מופקד על מתן סיוע בדיוור למי שעונים על קריטריונים של זכאות בכמה דרכים, ובהן סיוע בשכר דירה והקצאת דירות בשיכון הציבורי.¹¹³

המשרד מסייע בדיוור למשפחות עם ילדים ובלי ילדים, לנכים, נשים מוכות, דרי רחוב, אסירים משוחררים, גברים שהורחקו מביתם ועוד. **ייתכן שחלק מהזכאים לתוכניות סיוע של המשרד הם צעירים חסרי עורף משפחתי, אך למשרד אין נתונים מפולחים המאפשרים לאמוד את מספרם.** הקריטריונים לזכאות לסיוע בדיוור הם מצב משפחתי ומספר הילדים, נכות, מבחני הכנסה, אישור משירותי הרווחה ועוד.

מתוכניות הסיוע של משרד הבינוי והשיכון, שלוש תוכניות עיקריות עשויות להיות רלוונטיות לצעירים חסרי עורף משפחתי, לדברי המשרד: תוכנית סיוע לחיילים בודדים עולים (שנסקרה לעיל), התוכנית "דרי רחוב" ותוכנית ניסיונית (פיילוט) לצעירים חסרי בית וחסרי עורף משפחתי. להלן הסבר על שתי התוכניות האחרונות.

■ תוכנית "דרי רחוב"

התוכנית "דרי רחוב" פועלת בשיתוף משרד הרווחה: גורמי משרד הבינוי והשיכון עובדים עם המפקחת הארצית של תחום דרי רחוב במשרד הרווחה. בתוכנית זו ניתן סיוע בשכר דירה לכ-1,000 בני 18 ומעלה אשר מוכרים לשירותי הרווחה כדרי רחוב. מבקש הסיוע זכאי לסיוע חודשי בעבור שכר דירה במשך ארבע שנים, בסכום שיורד בהדרגה מדי שנה. כיום ניתן בשנה הראשונה סכום של 1,170 ש"ח. במשרד הבינוי והשיכון מציינים כי השנה התקבלה תוספת תקציב לתוכנית המאפשרת שלא להוריד בהדרגה את הסכום הסיוע ולשלם את הסכום המלא בארבע שנות התוכנית.

במשרד אין נתונים על גילם של דרי הרחוב שמקבלים כיום סיוע בתוכנית. להערכתה של גבי רות מנע, סגנית מנהל מינהל הסיוע בדיוור של משרד הבינוי והשיכון, רוב דרי רחוב שמקבלים סיוע הם מעל גיל 21.¹¹⁴

■ תוכנית ניסיונית לצעירים חסרי בית וחסרי עורף משפחתי

משרד הבינוי והשיכון והאגף לנוער, צעירות וצעירים במשרד הרווחה התחילו בשנת 2016 תוכנית ניסיונית (פיילוט) למתן סיוע כספי לצעירים חסרי עורף משפחתי לשם תשלום שכר דירה. התוכנית מיועדת לצעירים בני 18–25 המוגדרים "חסרי עורף משפחתי" באגף לנוער, צעירות וצעירים במשרד הרווחה. בתוכנית זו יינתן סיוע בסך 1,000 ש"ח לחודש במשך שנתיים ל-200 צעירים.

הקריטריונים הנוספים להגדרת צעירים חסרי בית וחסרי עורף משפחתי:¹¹⁵

- ללא עורף משפחתי וללא יכולת לקבל תמיכה משפחתית;
- מנותקים ממסגרת כלשהי;
- סובלים מקשיים בתפקוד היומיומי;

¹¹² אם לא יצוין אחרת, המידע נמסר מרות מנע, סגנית מנהל מינהל סיוע בדיוור במשרד הבינוי והשיכון, שיחת טלפון ודוא"ל, 20 ביולי 2016.

¹¹³ משרד הבינוי והשיכון, [סיוע בדיוור](#).

¹¹⁴ רות מנע, סגנית מנהל מינהל סיוע בדיוור במשרד הבינוי והשיכון, שיחת טלפון ודוא"ל, 20 ביולי 2016.

¹¹⁵ משרד הבינוי והשיכון, מינהל לסיוע בדיוור, כללים ואופן הטיפול "בצעירות/ים בשיכון חסרי בית וחסרי עורף משפחתי": תכנית סיוע בשכר דירה ניסיונית, 21 במרס 2016; נשלח על-ידי רות מנע, סגנית מנהל מינהל סיוע בדיוור במשרד הדיור והשיכון, באמצעות דוא"ל, 20 ביולי 2016.



- נמצאים בחברת שוליים ומעורבים בפלילים; עושים שימוש מזדמן בסמים או באלכוהול;
- צעירות בזנות;
- בוגרי פנימיות או מוסדות חסות הנוער;
- נפלטו משירות צבאי סדיר;
- חסרי הכנסה או הכנסתם אינה מספקת;
- טופלו על-ידי שירות המבחן או השירות לטיפול בהתמכרויות של משרד הרווחה;
- מטופלים אצל עובד סוציאלי.

הזכאות ניתנת ליחיד שאין לו דירה בבעלותו, שאינו מתגורר בדירה בשיכון הציבורי ואינו מחזיק תעודת המזכה בהשתתפות בשכר דירה. זכאות זו ניתנת על-פי ההחלטה של הגורמים הרלוונטיים בשירות לנוער, צעירות וצעירים במשרד הרווחה, המוסמך להגדיר צעיר בשיכון כחסר עורף משפחתי, והמידע על זכאים לקבלת סיוע לדיוור במסגרת התוכנית נמסרת לגורמים הנוגעים בדבר במשרד הבינוי והשיכון. תעודת הזכאות מונפקת לשנה, ובכל שישה חודשים על הזכאי להמציא דוח שלפיו העובד הסוציאלי המטפל בו ביקר בדירה והצעיר נתון בהליך שיקום. כמו כן, בתום שנה ימלא המבקש שאלון סיוע בדיוור, כמו בשנה הראשונה, בצירוף דוח סוציאלי המעיד שהוא אכן מתגורר בדירה שבגינה ניתן הסיוע. כאמור, זו תוכנית ניסיונית שהתחילה השנה, ולכן הערכתה נתונה בשלבים התחלתיים.

8. סיוע מטעם המוסד לביטוח לאומי

חלק ממערכת הרווחה בישראל הוא מערך תשלומים לילדים יתומים¹¹⁶ ונטושים¹¹⁷ עד גיל 18 (שחלקם חסרי עורף משפחתי) על-ידי המוסד לביטוח לאומי. לא נפרט במסמך זה את כללי הזכאות של ילדים יתומים ונטושים עד גיל 18 לקצבאות האלה, אך נציג את ההסדרים המיוחדים לקבלת קצבאות גם לאחר לגיל 18.

המוסד לביטוח הלאומי משלם קצבת הבטחת הכנסה לילד יתום וליולד הזכאי לקצבה מיוחדת (ילד נטוש) שהוריהם אינם מסוגלים לספק להם הגנה ורווחה וליולדים שאינם חיים עם הוריהם או שחיים עם הורה אחד, על-פי הגדרותיהם בחוק הבטחת הכנסה וכללים נוספים. הביטוח הלאומי משלם קצבה זו בעבור ילדים אלו למי שמחזיק בהם: הורה, אפוטרופוס או מי שבית-המשפט מינה אותו למקבל הקצבה בעבור הילד.¹¹⁸ ילד יתום או נטוש זכאי לקצבה של המוסד לביטוח לאומי לאחר גיל 18 בנסיבות האלה:¹¹⁹

- מי שלומד להשלמת השכלה תיכונית או שוהה במכינה קדם-צבאית שאישר משרד הביטחון, – הקצבה תשולם לו עד גיל 20;

¹¹⁶ ילד יתום מוגדר לעניין זה ילד תושב ישראל ששני הוריו נפטרו או הורה אחד שלו נפטר וההורה השני נמצא בכלא, או שאינו בקשר עם הילד, או שהוא חי בחו"ל ואין קשר עמו, ואינו יכול למלא דרך קבע את חובותיו כהורה כלפי הילד. המוסד לביטוח לאומי משלם לו קצבה חודשית שסכומה נקבע לפי נסיבות הפטירה של ההורה. מקור: המוסד לביטוח לאומי, [הבטחת הכנסה – קצבה לילד יתום וליולד הזכאי לקצבה מיוחדת \(ילד נטוש\)](#).

¹¹⁷ ילד נטוש הוא ילד ששני הוריו נטשו אותו בישראל או ילד שהורה אחד שלו נפטר והשני נטש אותו בישראל ונבצר ממנו למלא את חובותיו כלפי הילד דרך קבע. ילד שהורה נעדר עשוי להיות זכאי לקצבת הבטחת הכנסה לילד יתום או נטוש. מקור: שם.

¹¹⁸ המוסד לביטוח לאומי, [הבטחת הכנסה – קצבה לילד יתום וליולד הזכאי לקצבה מיוחדת \(ילד נטוש\)](#).

¹¹⁹ שם.



- מי שמשרת בשירות לאומי, משרת בהתנדבות למען הקהילה מטעם גוף שהוסמך לכך או לומד בעתודה טכנולוגית או אקדמית – עד גיל 24 ;
- מי שאינו משרת בצבא או בשירות לאומי וקיבל בעבר קצבה לילד הזכאי לגמלה מיוחדת (ילד נטוש) – המשך זכאותו לקצבה תיבדק לפי תנאי הזכאות מיוחדים.

ב-1 בינואר 2016 סכום הקצבה בעבור ילד יתום או נטוש מעל גיל 18 היה 2,022 ש"ח.¹²⁰ קצבה נוספת שילד יתום עד גיל 18 עשוי להיות זכאי לה, ובתנאים מיוחדים – מעל גיל 18, היא קצבת שאירים. ביטוח שאירים נועד להבטיח אמצעי קיום לשאירים – אלמן, אלמנה ויתומים – של תושבי ישראל שנפטרו (חוץ מפטירה בגלל מלחמה או מחמת פשע).¹²¹ לאחר הגעתו לגיל 18 יהיה יתום זכאי לקצבת שאירים בעבור עצמו בתנאים האלה:¹²²

- לא מלאו לו 20 שנה והוא מסיים את לימודיו במוסד חינוך על-יסודי או לומד להשלמת בחינות בגרות, או בעל לקות למידה ושוהה במסגרת שהוכרה על-ידי המוסד לביטוח לאומי; הוא שוהה במכינה קדם-צבאית או שוחר במסגרת קדם-צבאית של צה"ל;
- לא מלאו לו 21 שנה והוא משרת בהתנדבות למטרה ציבורית עד 12 חודשים ושירותו הצבאי נדחה עקב ההתנדבות;
- לא מלאו לו 24 שנה והוא משרת שירות סדיר בצה"ל (תקופת הזכאות היא 36 חודשים); הוא משרת בשירות לאומי בהתנדבות (במסגרות שהוכרו על-ידי המוסד לביטוח לאומי); הוא לומד בעתודה ושירותו הסדיר בצה"ל נדחה עקב לימודיו.

ב-1 ביולי 2014 נקבעה הגדרה נוספת ל"יתום" לעניין ביטוח שאירים: ילדו של הנפטר בשעת פטירתו (גם ילד חורג, ילד מאומץ או נכד שהנפטר היה מפרנסו היחיד, חוץ מנער ונערה שנישאו), שלא מלאו לו 20 שנה, והוא לומד במוסד חינוכי שאושר בחוק, כגון ישיבה גבוהה, אוניברסיטה, מכללה או מסגרת הכשרה מקצועית, בהיקף של 20 שעות בשבוע לפחות.¹²³ מאז 1 בינואר 2014 קצבת השאירים לילד יתום היא 951 ש"ח בחודש.

נוסף על כך יש הסדר לצבירת כספים המשולמים בעבור ילדים יתומים בקרן מיוחדת במצבים שבהם ילד הוכר כחסר עורף משפחתי והוא חי במסגרת חוץ-ביתית. ביוני 2016 פרסם המוסד לביטוח לאומי חוברת הסברה על הזכאות לקצבה של מי ששוהים בפנימייה ושל מי שמסיימים תקופת אומנה שמלאו להם 18 שנה. בחוברת מובא הסבר על הזכאות לקצבת הבטחת הכנסה מהמוסד לביטוח לאומי לצעירים מעל גיל 18 שאינם גרים עם הוריהם, הוריהם אינם מכלכלים אותם ואין להם קשר סדיר עמם, לפי כללי הזכאות שפורטו לעיל.¹²⁴

¹²⁰ המוסד לביטוח לאומי, [הבטחת הכנסה – סכומי הקצבה](#).

¹²¹ המוסד לביטוח לאומי, [קצבאות והטבות](#).

¹²² המוסד לביטוח לאומי, [תנאי הזכאות לקבלת קצבת שאירים](#).

¹²³ שם.

¹²⁴ המוסד לביטוח לאומי, [מידע לשוהים בפנימייה ולמסיימים תקופת אומנה שמלאו להם 18 שנים](#), חוברת הסברה, יוני 2016.



9. מרכזי צעירים בישראל

על-פי נתונים מסוף 2016 בישראל יש 71 מרכזי צעירים, מאילת ועד קריית-שמונה,¹²⁵ והם מופעלים באמצעות שותפות של משרדי הממשלה (ראו הסבר בהמשך הפרק), הרשויות המקומיות וגוינט ישראל. המרכזים נועדו לסייע לצעירים בני 18–35 וניתנים בהם שירותים במגוון נושאים: חיפוש עבודה, הכשרות וקורסים מקצועיים, יזמות עסקית, בחירת תחום לימודים ומקום לימודים, אפשרויות התנדבות, חיי חברה ופנאי, תמיכה במשפחות צעירות ועוד.

המרכזים מספקים מענה לכל אוכלוסיית הצעירים וגם לקהלי יעד ממוקדים כגון חיילים משוחררים, סטודנטים, הורים צעירים, מחפשי עבודה ומובטלים, עולים ובוגרי אוניברסיטאות, וכן צעירים בסיכון, ובהם צעירים חסרי עורף משפחתי. הצעירים שמגיעים למרכזי הצעירים ברחבי הארץ הם מכל השכבות וקבוצות האוכלוסייה.¹²⁶

המידע על פעילות מרכזי הצעירים מגיע לצעירים מפרסום ברשות המקומית, וזמינותו תלויה ביכולת של המרכז והרשות לתקשר עם הצעירים במקום מגוריהם.¹²⁷

מיזם מרכזי הצעירים בישראל התחיל ב-2005 במסגרת מסד קליטה – אגף שילוב עולים בגוינט ישראל.¹²⁸ ב-2006, במסגרת החלטת הממשלה בנושא תוכנית לפיתוח הנגב, הוחלט על פיתוח מרכזי צעירים בנגב. הממשלה החליטה על פיתוח שני מרכזים עירוניים ומרכז אחד במגזר הכפרי (כלשון ההחלטה) ב-2007. נקבע כי פיתוח המרכזים יתקצב ב-2.85 מיליון שקלים מתקציב משרד המשנה לראש הממשלה.¹²⁹ ב-2009 החליטה הממשלה לתמוך בהפעלת מרכזי צעירים בנגב ובגליל בשותפות בין הממשלה, הרשויות המקומיות וגוינט ישראל ולהקצות את המשאבים הנדרשים להפעלתם.¹³⁰ בהחלטתה קבעה הממשלה כי התקציב שיוקצה לפרויקט הוא 9.055 מיליון שקלים, והמשרדים השותפים בו יחלקו בהוצאה – המשרד לפיתוח הנגב והגליל, משרד העלייה והקליטה, משרד הבינוי והשיכון, משרד הכלכלה (משרד התמ"ת דאז) ומשרד הביטחון, באמצעות ליחידה להכוונת חיילים משוחררים. הממשלה החליטה להקים ועדת היגוי לניהול מרכזי הצעירים בראשות המנהלת הכללית של המשרד לפיתוח הנגב והגליל ובהשתתפות משרדי הממשלה השותפים להפעלה וגוינט ישראל. לוועדה תהיה סמכות לקבוע את עקרונות הפעילות של מרכזי צעירים, ובכלל זה את תקציבם, וכן תנאי סף ואמות מידה לתמיכה במרכזים קיימים ולהקמת מרכזים חדשים.

ב-2011 התקבלה החלטה נוספת של הממשלה להקמת מרכזים חדשים ולהרחבת פעילות המרכזים הקיימים שלא באזורי הנגב והגליל.¹³¹ על-פי ההחלטה, גילה גמליאל, סגנית השר במשרד ראש הממשלה

¹²⁵ גלית וידרמן, מנהלת אגף צעירים במשרד לפיתוח הפריפריה, הנגב והגליל, שיחת טלפון, אוגוסט 2016.

¹²⁶ בועז ירדני, מנכ"ל התאחדות מנהלי מרכזים לצעירים בישראל, שיחת טלפון, 13 ביולי 2016.

¹²⁷ שם.

¹²⁸ מרכזי צעירים בישראל, תאריך כניסה: מאי 2016. במהלך איתור צרכים חברתיים שערכו בשנת 2005 מסד קליטה וגוינט ישראל זוהתה יוזמה חברתית מקומית בעיר באר-שבע לצעירי העיר בוגרי שירות צבאי. זיהוי התוכנית הוביל לבירור צרכים מעמיק יותר ולפיתוח מודל בעבור צעירים עולים, ובהמשך – לכלל הצעירים בכל הארץ. מרכזי צעירים מספקים מענה לצעירים מתוך הבנה שהצעירים חיוניים לשגשוגה של המדינה בכלל ושל הרשות המקומית שבה הם חיים בפרט.

¹²⁹ החלטה מסי' 747 של הממשלה ה-31, תוכנית לפיתוח הנגב, 27 בנובמבר 2006.

¹³⁰ החלטה מסי' 1199 של הממשלה ה-32, הקמה ותמיכה במרכזי צעירים בנגב ובגליל, 21 בדצמבר 2009.

¹³¹ החלטה מסי' 3408 של הממשלה ה-32, הקמת מרכזי צעירים קיימים שאינם בתחומי הנגב והגליל – המשך הדיון, 3 ביולי 2011; החלטה מסי' 3523 של הממשלה ה-32, הקמת מרכזי צעירים ולהרחבת פעילות מרכזי צעירים קיימים שאינם בתחומי הנגב והגליל – הוספת נציג וועדת ההיגוי, 28 ביולי 2011.



דאז, שהייתה מופקדת על קידום צעירים, סטודנטים ונשים ויזמה את התוכנית, הייתה אמורה לרכז את הטיפול מטעם הממשלה במרכזי צעירים ולעמוד בראש ועדת ההיגוי.

בהחלטת הממשלה מ-2014 בנושא תוכנית אסטרטגית רב-שנתית לפיתוח שדרות ועוטף עזה הורתה הממשלה למשרד לפיתוח הנגב והגליל להרחיב את תוכנית מרכזי צעירים ביישובים האלה ולהרחיב את היקף הפעילות בהם. לצורך זה הקצתה הממשלה תוספת תקציב של 1.8 מיליון שקלים, בפריסה שווה בכל אחת מהשנים 2015–2017 (600,000 שקלים לשנה) ממשרד האוצר.¹³²

כאמור, בארץ פועלים 71 מרכזים לצעירים. 41 מהם פועלים בנגב ובגליל, ולכן הפעילות בהם מתוכללת על-ידי המשרד לפיתוח הפריפריה, הנגב והגליל על סמך החלטות הממשלה שצוינו לעיל.¹³³ במרכזים שאינם בנגב ובגליל, 30 במספר, המועצות האזוריות או הרשויות המקומיות הן שמרכזות את הפעילות.

הממשלה ליוותה את מיזם מרכזי הצעירים ותמכה בו בכל שנות פעילותו, אך עד היום עדיין אין גוף אחד שאחראי לפעילות של כל המרכזים לצעירים בישראל. עם זאת, בדצמבר 2015 התקבלה החלטת ממשלה להוסיף לתחום הפעילות של המשרד לפיתוח הנגב והגליל את הפריפריה החברתית: רשויות מקומיות שאינן בנגב ובגליל העונות על שני התנאים המצטברים האלה: מדורגות במדד החברתי-כלכלי של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה באשכולות 1–4, ובמדד הפריפריאליות – באשכולות 1–7, ושכונות ברשויות מקומיות שאינן בנגב ובגליל המטופלות במסגרת הפרויקט "שיקום שכונות". גם שם המשרד השתנה ל"המשרד לפיתוח הפריפריה, הנגב והגליל".¹³⁴ לפי החלטה זו המשרד יתכלל את פעילותם של כל המרכזים לצעירים פרט לשלושה – ברעננה, בהוד-השרון ובכפר-סבא.¹³⁵

מרכז המחקר והמידע של הכנסת פנה אל אגף צעירים במשרד לפיתוח הפריפריה, הנגב והגליל בשאלה מה אופן חלוקת התקציבים בין המרכזים. עד לסיום הכנת המסמך לא התקבלה תשובה בנושא. לדברי מר בועז ירדני, מנכ"ל התאחדות המנהלים של המרכזים לצעירים, שותפים במימון פעילות של מרכזי צעירים משרדים ממשלתיים, קרנות, רשויות מקומיות ועמותות. משרדי הממשלה משתתפים במימון על סמך החלטת הממשלה מ-2009 שציינה לעיל. המשרדים מממנים את הפעילות לפי צורכי האוכלוסייה המטופלת במרכזים ולפי תחומי האחריות של כל אחד מהם והקריטריונים שקבע.¹³⁶

המענה שניתן במרכזים: עזרה בחיפוש תוכניות סיוע לצעירים שמפעילים משרדים ממשלתיים; מיצוי זכויות במוסדות המדינה (כגון המוסד לביטוח לאומי ומשרד הבינוי ושיכון); ייעוץ והכוון תעסוקתי ופיתוח קריירה בעזרת רכזי תעסוקה; ייעוץ וליווי אישי בתחום ההשכלה; סדנאות בנושאים שונים; פעילות חברתית; פעילות תרבות ופנאי.

במרכזים מסייעים לצעירים בכלל ולצעירים חסרי עורף משפחתי בפרט להכיר את זכויותיהם ולמצות אותן בגופים ממשלתיים ולא ממשלתיים (משרדי הממשלה, קרנות, רשויות מקומיות, עמותות ועוד). במרכזים אין הגדרה אחידה לצעירים חסרי עורף משפחתי, והם מתבססים על הגדרות של גופים שונים שמפתחים שירותים בעבורם. למשל, בעבור חיילים משוחררים חסרי עורף משפחתי ייבדקו במרכזים

¹³² החלטה מס' 2017 של הממשלה ה-33, [תוכנית אסטרטגית רב-שנתית לפיתוח שדרות ועוטף עזה](#), 21 בספטמבר 2014.

¹³³ גלית וידרמן, מנהלת אגף צעירים במשרד לפיתוח הפריפריה, הנגב והגליל, שיחת טלפון, אוגוסט 2016.

¹³⁴ החלטה מס' 631 של הממשלה ה-34, [שינוי שם המשרד לפיתוח הנגב והגליל ל"המשרד לפיתוח הפריפריה, הנגב והגליל" והתפטרות השר אריה מכלוף דרעי מתפקידו כשר הכלכלה](#), 1 בנובמבר 2015.

¹³⁵ גלית וידרמן, מנהלת אגף צעירים במשרד לפיתוח הנגב והגליל, שיחת טלפון, אוגוסט 2016.

¹³⁶ אופן המימון וסכום המימון נתונים להחלטת הגורם המבקש לתת מענה לסוגיה זו או אחרת. התקציב עשוי לעבור למרכז בשלוש דרכים: 1. באמצעות הרשות המקומית; 2. באמצעות הגוף המפעיל של מרכז הצעירים (כאמור, אין גוף אחד שאחראי להפעלת המרכזים); 3. באמצעות רכישת שירותים מגורם מקצועי אחר שמרכז הצעירים מתכלל או מנהל את התוכנית במסגרתו. מקור: בועז ירדני, מנכ"ל התאחדות מנהלי מרכזים לצעירים בישראל, דוא"ל, 17 ביולי 2016.



לצעירים זכויות לסיוע לחיילים בודדים במשרד הביטחון וביחידה להכוונת חיילים משוחררים; בעבור עולים צעירים ללא משפחה בישראל ייבדקו זכויות לסיוע במשרד הקליטה והעלייה. מר בועז ירדני מציין כי תוכניות מעטות במרכזי הצעירים נותנות מענה לאוכלוסיות בקצה הרצף, כגון צעירים חסרי בית או צעירים במצבי מצוקה קשים, משום שמרכזי הצעירים אינם גופים שמטפלים ישירות בנזקקים אלא מפנים לגופים נותני שירות.¹³⁷ נזכיר כי לפי נתוני שירות נוצ"צ של משרד הרווחה רק ב-17 מרכזי צעירים מתוך 71 פועלת תוכנית להנגשת המרכזים לצעירים בסיכון (מועסק בהם עובד סוציאלי שתפקידו לאתר צעירים במצבי סיכון ומצוקה ולהנגיש את שירותי המרכז בעבורם).¹³⁸

מרכז המחר והמידע של הכנסת פנה אל אגף צעירים במשרד לפיתוח הפריפריה, הנגב והגליל בבקשה לקבל פירוט של סוגי הסיוע בתחום הדיור שניתנים היום במרכזים. עד למועד סיום הכתיבה של המסמך לא התקבלה תשובה של המשרד בנושא.

¹³⁷ בועז ירדני, מנכ"ל התאחדות מנהלי מרכזים לצעירים בישראל, דוא"ל, 17 ביולי 2016.

¹³⁸ ציפי נחשון גליק, מנהלת השירות לנוער, צעירים וצעירות, וטלי יוגב, מנהלת רשות חסות הנוער, משרד הרווחה, דוא"ל, 7 בפברואר 2017.

הרשויות שבהן פועלת כיום התוכנית להנגשת המרכזים לצעירים בסיכון: אילת, באר-שבע, קריית-גת, ירושלים, אפרת, בת-ים, לוד, ראשון-לציון, רחובות, בית-גין, תל-אביב, אריאל, עמק חפר, חדרה, עכו, טירת-הכרמל ופרדס-חנה-כרכור.

